

Ministère
de l'Equipement,
des Transports,
et du Logement

COOPERATION INTERCOMMUNALE

DOSSIER BIBLIOGRAPHIQUE

NOVEMBRE 1997

CENTRE DE DOCUMENTATION DE L'URBANISME

PLAN URBAIN

Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme

COOPERATION INTERCOMMUNALE

Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme
Centre de documentation de l'urbanisme

Plan urbain

Que ce soit pour l'aménagement du territoire, pour l'administration des agglomérations ainsi que pour la mise en place et le fonctionnement des services urbains, l'intercommunalité, à travers les différentes formes que prend la coopération entre communes, joue un rôle croissant dans le développement économique, culturel et social.

Ce dossier se compose de deux bibliographies raisonnées qui rassemblent les références les plus récentes consacrées à ce sujet.

• La première est une note bibliographique rédigée par **Michel SUIRE** de **TETRA** pour le Centre de documentatation de l'urbanisme (CDU). Après avoir fait un rapide bilan de la coopération intercommunale et présenté des perspectives qui se dessinent en France, il esquisse un tableau de la situation d'autres pays européens. Cette présentation introduit des orientations bibliographiques qui distinguent les ouvrages et les articles, certains à caractère général «politique» ou «technique» d'autres qui s'attachent à approfondir des aspects particuliers qu'ils soient territoriaux, juridiques, financiers, politiques ou les relations que les communes, par l'intermédiaire des organismes de coopération, entretiennent avec d'autres collectivités publiques.

• La deuxième est une recherche de **Philippe ESTEBE** et **Thomas KIRSZBAUM** d'**ACADIE** réalisée à la demande du Plan urbain. Dans ce travail les chercheurs exposent des thèmes abordés par la littérature récente consacrée à l'intercommunalité en France. Ils s'attachent à mettre en évidence les inflexions des conceptions et des points de vue que les représentants de différentes disciplines scientifiques expriment au regard de la situation actuelle et des évolutions perceptibles et ils proposent une lecture de ces travaux consacrés au développement d'approches globales ou à des analyses focalisées sur une agglomération. Parmi les questions explorées, celles de la recherche de l'optimum territorial et de l'affirmation du pouvoir politique peuvent être le fil rouge qui permet de suivre les initiatives menées pour articuler le technique et le politique.

Ce dossier se veut un document de travail. Son objectif sera atteint s'il permet à ceux qui s'intéressent à l'intercommunalité de bénéficier de repères bibliographiques et de réflexions qui pourront leur être utiles.

Son suivi a été assuré par :
Alain Danet (Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme),
Patrice AUBERTEL (Plan urbain)
et Geneviève BRUNET-JOLIVALD (Centre de documentation de l'urbanisme).

L'orientation bibliographique, réalisée à partir de la banque de données URBAMET, sélectionne, sans prétendre à l'exhaustivité, une série de documents français parus depuis 1990. Les ouvrages ou articles sont présentés par ordre chronologique décroissant. La description de leur contenu est suivie d'une cote qui permet de situer le lieu où ils sont conservés. La plupart des documents cités sont consultables au

Centre de documentation de l'urbanisme (CDU)
Arche de La Défense - 92055 Paris-La Défense cedex 04
bibliothèque ouverte du mardi au vendredi, de 9h30 à 17h30
tél. 01 40 81 11 78 - fax 01 40 81 15 99

Les Editions Villes & Territoires
Arche de La Défense - 92055 Paris-La Défense cedex 04

ISBN 2-11-082171 X

Sommaire

LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

note bibliographique

1. ETAT DE LA QUESTION

Sous l'effet des mutations des modes de production, des modes de consommation, et plus généralement des modes de vie, les territoires du réel ne cessent de s'agrandir et de se recomposer. De leur côté, les territoires du politique - notamment les communes, départements et régions - peinent à adapter les limites géographiques rigides de leurs pouvoirs à ces mutations profondes et parfois brutales.

Quels sont les territoires actuels et futurs de l'économique, du social, du culturel ? Pour adapter les territoires du politique à ces différents territoires, faut-il les agrandir, les redécouper, ou plutôt les articuler plus efficacement entre eux ?

En fait, quelles sont les échelles pertinentes pour chacune des compétences du politique ? Et comment alors concilier efficacité de gestion à une échelle (l'agglomération par exemple) et besoin de citoyenneté à une autre échelle (le quartier), initiative et solidarité, dynamisme et équité ? Que peut-on apprendre des expériences étrangères en la matière ?

Les débats actuels sur la coopération intercommunale, qui s'ancrent dans une réalité historique ancienne, font évoluer progressivement les positions des chercheurs, des techniciens et des élus sur ces questions qui placent l'intercommunalité aux confins de l'aménagement du territoire, de la planification urbaine, des finances locales, des sciences politiques, juridiques et sociales.

1.1. HISTORIQUE

Les intervenants du débat sur la coopération intercommunale ont pris l'habitude d'ancrer fortement leur discours dans une problématique ancienne, née sous la Révolution Française, du choix de créer des "petites" communes. Ainsi, le récit de la genèse d'une problématique bicentenaire, et le rappel de l'évolution des solutions imaginées depuis lors, constituent souvent un incontournable préambule aux diverses interventions, que celles-ci proviennent des milieux académiques, politiques ou technocratiques. On se propose, dans cette première partie, de mettre en perspective les différents éléments généralement évoqués à cette occasion.

1.1.1. UNE PROBLÉMATIQUE ANCIENNE

À la Révolution Française, d'un côté, Thouret, Sieyès et Condorcet, particulièrement visionnaires, arguant que la démocratie serait plus forte dans de "grandes" communes, demandent la création de 6 500 communes.

De l'autre côté, Mirabeau, pensant que l'émiettement communal assoirait le pouvoir central, réclame la transformation des 44 000 paroisses en autant de communes.

Précurseur de l'opposition des Girondins et des Jacobins, le débat à la Constituante tourne à l'avantage de Mirabeau et se conclut par une loi de 1789 qui instaure **une municipalité dans chaque ville ou paroisse, avec réduction du nombre de 44 000 à 38 000**.

Pourtant, si déjà on s'inquiète de l'émiettement communal (Sieyès parle d'un "chaos politique où l'on ne voit goutte"), une loi de 1790, qui cherche à favoriser la fusion de petites communes de moins de 250 habitants, restera lettre morte, tout comme la constitution de 1795 qui tente d'imposer une municipalité de canton pour les communes de moins de 5000 habitants.

Ainsi, c'est la Révolution Française qui fonde la **longue exception française en matière de découpage communal**. En effet, si l'on présente souvent l'échec de la loi Marcellin de 1971 comme le grand rendez-vous manqué par la France, à une époque où plusieurs pays européens parviennent à réduire le nombre de leurs communes, il faut rappeler qu'à la veille de ces réformes, la France comptait déjà une fois et demi plus de communes que l'Allemagne, cinq fois plus que l'Espagne et l'Italie, et vingt-cinq fois plus que la Grande-Bretagne. Toutefois, on notera plus loin (cf. 1.4.1.) que l'exception française est surtout sensible en milieu rural, car les autres pays connaissent généralement un morcellement communal équivalent à celui de la France dans les aires urbaines.

Cette exception française porte en elle tout à la fois de quoi inciter et de quoi dissuader la coopération intercommunale sous ses diverses formes.

En effet, pour nombre de petites communes, la **faiblesse financière** constitue un motif d'association avec les communes voisines rencontrant les mêmes difficultés. Mais le **poids sociologique**, fondu dans l'esprit de clocher et l'attachement à l'identité communale, freine souvent les initiatives dans ce sens. En outre, ce poids sociologique des petites communes a servi l'émergence de la figure du maire, particulièrement influente dans un pays dont les représentants aux différents niveaux de pouvoirs publics sont restés majoritairement ruraux. On en conçoit la difficulté éprouvée par l'État dans sa constante recherche d'un compromis entre impératifs de gestion locale et principe de libre-administration des communes.

1.1.2. UNE TRIPLE ÉVOLUTION

Depuis le début du XIXe siècle et jusqu'à la fin des années 1970, les réponses imaginées - presqu'exclusivement par l'État - au problème de l'émiettement communal ont connu une évolution particulièrement hachée, dont on peut toutefois discerner trois composantes.

- **D'un regroupement autoritaire à une adhésion volontaire**

La longue et constante hésitation de l'État entre le regroupement communal plus ou moins autoritaire et l'instauration de cadres de coopération intercommunale plus ou moins souples a été riche en revirements.

Ainsi, après un siècle et une dizaine de projets de loi avortés qui visent tous au regroupement des petites communes dans des *municipalités de canton*, une loi de 1890 inaugure la coopération intercommunale en instituant le syndicat de communes, forme statutaire de coopération monofonctionnelle de service qui va accompagner le développement de l'eau et de l'électricité au début du XXe siècle.

Après deux nouvelles tentatives de regroupement communal (loi de 1942 et ordonnance de 1945 sur les fusions de communes) et la parenthèse d'indécision de la IVe République, une ordonnance de 1959 relance la coopération intercommunale en instituant les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et surtout les districts urbains, marqués par l'instauration de deux nouveaux principes : la fiscalité propre et les compétences minimales obligatoires. Toutefois, l'ordonnance contient également des mesures qui visent à faciliter les fusions de communes.

En 1966, nouveau coup de force de l'État qui, face au manque de succès des districts dans les grandes agglomérations, institue une nouvelle forme statutaire, la communauté urbaine, en même temps qu'il l'impose à quatre agglomérations : Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

En 1967, alors que l'État expérimente une forme statutaire de coopération intercommunale très intégrée (ancêtre de l'actuel syndicat d'agglomération nouvelle) entre les communes des villes nouvelles, un nouveau projet de loi envisage d'accélérer les fusions de communes.

Ce projet aboutit en 1971 avec la loi Marcellin sur les fusions, fusions-associations et regroupements de communes, à une époque où plusieurs autres pays européens tentent de réduire le nombre de leurs communes (le Danemark en 1967, l'Allemagne en 1968, l'Italie en 1970, la Grande-Bretagne en 1974, la Belgique en 1975...). La loi Marcellin, qui s'appuie sur la légitimité des collectivités territoriales elles-mêmes (conseils généraux et communes) et sur la promesse de dotations d'équipement accrues, ne parvient à réduire le nombre de communes que de 37 700 à 36 400 entre 1971 et 1977, ce nombre recommençant même à augmenter à partir de 1978 sous l'effet de “défusions”. Cet échec net et marquant est encore aujourd'hui commenté par les différents intervenants, qui soulignent tant les louables précautions prises dans la préparation de la loi que les incohérences fatales liées à ces précautions.

En 1976, le rapport Guichard “Vivre ensemble” prétend préparer la décentralisation en accélérant les regroupements de communes (création obligatoire de communautés urbaines dans toutes les agglomérations de plus de 200 000 habitants, création obligatoire de “communautés de communes” pour presque toutes les autres communes). Il constitue la dernière tentative marquante - rejetée par les élus locaux avant même d’être publiée - de l’État jusqu’aux années 1980, années de la décentralisation caractérisées par l’émergence de formes de coopération intercommunale volontaires et particulièrement souples (contrats de pays, conventions de développement, chartes intercommunales...).

- **D’une coopération essentiellement rurale à une coopération urbaine et rurale**

La problématique de l’intercommunalité a été longtemps essentiellement rurale, l’objectif étant surtout de *rassembler* des communes individuellement trop faibles. Après 1945, l’exode rural, qui renforce cette problématique rurale en vidant les petites communes (30% des communes comptent aujourd’hui moins de 200 habitants, contre 12% il y a un siècle), induit en même temps une problématique urbaine en grossissant les moyennes et grandes agglomérations, pour lesquelles il s’agit plus désormais de *coordonner* que de rassembler. L’ordonnance de 1959 qui institue les districts *urbains* apporte une première réponse à cette problématique.

Cependant, on peut être surpris d’observer dans les faits un certain rapprochement entre les formes statutaires de coopération intercommunale en milieu urbain et en milieu rural. Ainsi, les districts “urbains” de 1959 connaissent dans les premières années une part importante de leur faible succès en milieu rural (ce qui leur vaudra de perdre leur épithète à partir de 1970). Et à l’inverse, les communautés de communes de 1992, qui pourtant s’opposent aux communautés de villes par leur vocation rurale, seront plus souvent choisies en milieu urbain. D’une façon générale, on peut noter que les discours sur la coopération intercommunale prennent d’ailleurs de moins en moins la peine de distinguer problématiques rurale, urbaine et “rurbaine” - peut-être parce qu’ils ont plus souvent pour domaine les finances locales ou les questions juridiques que les politiques urbaines ou l’aménagement du territoire.

- **D’une coopération de gestion à une coopération de projet**

L’évolution d’une coopération de gestion (ou de service) à une coopération de projet, dont les intervenants s’accordent à juger révélatrice la multiplication des formes d’EPCI à fiscalité propre, peut se présenter comme une résultante des deux composantes qui viennent d’être évoquées. D’une part, l’évolution des relations entre l’État et les collectivités locales s’est faite en grande partie dans le cadre d’une généralisation de la contractualisation sur la base de projets. D’autre part, la complexification des territoires, notamment dans les aires urbaines et rurbaines, a fait apparaître le projet comme un moyen d’affronter et de transcender la complexité des réalités quotidiennes. Enfin, l’émergence, dans les équipes d’élus locaux, d’une véritable culture d’entreprise, a elle aussi renforcé la notion de projet.

Toutefois, on verra plus loin que cette distinction mérite d'être nuancée (cf. 1.2.2.), tant les EPCI à fiscalité propre n'exercent encore souvent que des compétences restreintes.

1.1.3. UNE SITUATION NOUVELLE ?

La coopération intercommunale, comme nécessaire accompagnement à la décentralisation, est présente dans les textes et les débats préalables à l'adoption de la loi de Décentralisation de 1982, qui prévoit d'ailleurs dans son article 1er l'intervention d'une autre loi déterminant "les modalités de la coopération entre communes, départements et régions". Pourtant, la période de décentralisation va apparaître dans les faits comme une **trêve dans la coopération intercommunale** (pas de nouveau projet de loi de la part de l'État, peu d'engagement des communes dans la coopération intercommunale, sinon dans des formes très souples et rarement ambitieuses), trêve au cours de laquelle les différents acteurs sont trop occupés à parer - "chacun pour soi" - aux soubresauts des transferts de compétences. Ce n'est qu'à la fin des années 1980, lorsque les effets et les limites de la décentralisation deviennent perceptibles tant par l'État que par les communes, que la coopération intercommunale mobilise à nouveau les différents niveaux de pouvoirs publics.

À ce moment, le souci de l'État de déconcentrer ses services, la volonté des régions de trouver un cadre territorial pertinent pour exercer leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement du territoire, la perspective d'accélération de l'intégration européenne, vont rencontrer le désir des communes d'assumer plus efficacement leurs nouvelles compétences. La loi d'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 rend compte de cette nouvelle situation liée à une relative convergence d'intérêts jamais observée depuis la Révolution Française.

Dans cette loi, l'État démontre une souplesse nouvelle, bien traduite par le vocabulaire consensuel employé, dans la recherche de l'équilibre entre rationalisation de l'administration territoriale (clarification des compétences et diminution du nombre des établissements publics de coopération intercommunale) et respect des dynamiques locales de développement spontané.

• D'une part, il entérine sa volonté d'inciter à l'**adhésion volontaire**, en instituant des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) chargées d'établir un schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) à vocation strictement consultative et incitative.

• D'autre part, il confirme son souci de favoriser une **coopération de projet**, en facilitant les évolutions au sein d'une même forme d'EPCI (par augmentation des compétences ou accroissement de l'intégration fiscale) et les glissements entre les différentes formes d'EPCI existantes et/ou créées par la loi ATR : communautés de communes et communautés de villes, qui ne se substituent pas directement aux autres formes d'EPCI mais ont plutôt vocation à susciter des transformations d'EPCI. D'une façon générale, l'initiative est laissée aux communes, tant pour la définition du périmètre, que pour le choix des compétences ou encore, dans une certaine mesure, le choix du dispositif financier.

En 1995, on peut voir dans la loi d'Aménagement et de Développement du Territoire (ADT) une modification passagère de cette nouvelle attitude de l'État, avec la réhabilitation d'une notion de *pays* encore floue qui rappelle les municipalités de canton, et la proposition d'une éventuelle adaptation du statut administratif "Paris-Lyon-Marseille" aux EPCI à fiscalité propre qui rappelle les fusions-associations de communes. Toutefois, la notion de *pays*, en phase d'expérimentation, semble être bien acceptée et même appréciée par les collectivités locales. En outre, le projet de loi sur la coopération intercommunale, qui ne sera peut-être qu'une mise à plat des nombreux textes - essentiellement fiscaux - existants, ne reprend pas la proposition d'adaptation du statut "Paris-Lyon-Marseille".

1.2. BILAN

1.2.1. UNE GRANDE VARIÉTÉ DE "CONTENANTS"

Comme on a pu le voir lorsque l'on a évoqué l'évolution d'une coopération de gestion vers une coopération de projet (cf. 1.1.2.), les oppositions sur lesquelles se fondent les classifications des nombreuses formes d'EPCI existantes sont parfois discutables. Encore n'étudie-t-on ici que les formes statutaires et pas les formes contractuelles - formes de coopération plus légères mais aussi souvent plus verticales qu'horizontales puisque privilégiant l'articulation entre des niveaux de pouvoirs publics différents (schéma directeurs, contrats de ville, parcs naturels régionaux, plans d'aménagements ruraux, chartes intercommunales de développement et d'aménagement, contrats de pays, conventions de développement, réseaux de villes, comités de bassin d'emploi, pays d'accueil touristiques, agences départementales, centres intercommunaux d'action sociale, sociétés d'économie mixte locales, groupements d'intérêt publics).

Toutefois, on remarque que les classifications chronologiques (selon la date d'institution de la forme statutaire considérée), typologiques (selon la vocation : unique / multiple ou gestion / projet) et financière (selon le mode financement : contributions communales / fiscalité propre) se recoupent assez bien.

Il en découle un ordre désormais bien établi que l'on retrouve plus ou moins dans tous les essais de présentation organisée - souvent dans un tableau synoptique - des formes d'EPCI : le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU), le syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM, auquel on ajoute parfois le syndicat mixte et le SIVOM "à la carte"), le district, la communauté urbaine (parfois rejetée en fin de liste car dotée de nombreuses compétences et destinée aux grandes agglomérations), le syndicat d'agglomération nouvelle (souvent ignoré car trop spécifique, même s'il a joué un rôle intéressant de laboratoire pour la taxe professionnelle d'agglomération), la communauté de communes et la communauté de villes.

Ces essais de présentation organisée se limitent généralement à rappeler les principales caractéristiques de chaque forme d'EPCI - conditions et modalités de constitution,

compétences obligatoires, optionnelles et facultatives, modalités de fonctionnement, modification et dissolution, mode de financement. Ils ne se risquent jamais à proposer un impensable algorithme de choix entre les diverses formes d'EPCI - tant les variables impliquées sont nombreuses et complexes - et préfèrent souvent renvoyer aux nombreuses études de cas particuliers qui s'appliquent à retracer l'histoire de la création de certains EPCI.

On peut ici rappeler brièvement les caractéristiques majeures (essentiellement les compétences et le régime fiscal) des principales formes statutaires de coopération intercommunale. On doit toutefois noter que, si les compétences et le régime fiscal tiennent généralement une place importante dans les simulations effectuées pour choisir la forme d'EPCI la plus adaptée à la situation locale, d'autres éléments peuvent intervenir, parfois même être décisifs - par exemple, la géographie politique du périmètre ou les règles de majorité (dans le district, la commune principale peut obtenir, ce qui est souvent le cas, la majorité des sièges au conseil districal, alors que dans les communautés de communes ou de villes, au contraire, aucune commune ne peut avoir la majorité des sièges).

• Les compétences des **syndicats intercommunaux**, qui ne sont ni obligatoires ni spécifiquement limitées, ne se sont que très peu diversifiées depuis l'eau et l'électricité vers l'urbanisme, le développement économique et l'action culturelle ; leur financement s'appuie principalement sur les contributions des communes (soit par l'intermédiaire du budget des communes, soit directement par un supplément fiscal payé par les contribuables et qui ne transite pas par le budget des communes), mais aussi sur les subventions, les emprunts et les produits de services offerts.

• Les compétences du **district** sont pour une faible part obligatoires (politique du logement, mais aussi des services assurés par les syndicats intercommunaux de même périmètre), et pour une plus forte part facultatives (aménagement de l'espace, protection et mise en valeur de l'environnement, création, aménagement et entretien de la voirie, gestion des équipements sportifs, culturels et d'enseignement élémentaire et préélémentaire, et des centres de secours contre l'incendie).
Son financement s'appuie principalement soit sur les contributions des communes, mais de façon forcément transitoire, pendant les cinq ans suivant sa création, soit sur une fiscalité propre qui peut prendre des formes variées : soit perception additionnelle des quatre taxes - taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non-bâti, taxe professionnelle -, qui continuent à être perçues parallèlement par les communes, soit perception exclusive de la seule taxe professionnelle, qui n'est plus perçue par les communes, soit enfin perception d'une taxe professionnelle de zone sur les entreprises d'une ou plusieurs zones d'activités intercommunales).
Le passage à la fiscalité propre, qui peut se faire dès la création du district, permet à celui-ci de bénéficier d'une dotation globale de fonctionnement spécialement réservée aux EPCI à fiscalité propre, la “DGF groupements”, dont le montant global est fixé chaque année par le comité des finances locales, et dont la répartition entre les groupements dépend du niveau d'intégration fiscale de chacun d'eux. On calcule à cet effet un coefficient d'intégration fiscale qui est le rapport entre le produit fiscal de l'EPCI d'une part, et d'autre part la somme des produits fiscaux de l'EPCI et des communes.

• Les compétences de la **communauté urbaine** sont pour une très forte part obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, politique du logement, protection et mise en valeur de l'environnement, création aménagement et entretien de la voirie, gestion des équipements sportifs, culturels et d'enseignement élémentaire et préélémentaire). Seules les compétences en matière d'HLM et de gestion des centres de secours contre l'incendie sont facultatives.
Son financement s'appuie principalement sur une fiscalité propre (perception additionnelle des quatre taxes ou, depuis la loi ATR de 1992, perception exclusive de la seule taxe professionnelle, soit enfin perception d'une taxe professionnelle de zone), qui lui permet de bénéficier de la "DGF groupements".

• Les compétences de la **communauté de communes et de la communauté de villes**, nouvelles formes statutaires créées par la loi ATR de 1992, sont pour une part obligatoires (aménagement de l'espace, développement économique, mais aussi des compétences des syndicats intercommunaux ou du district de même périmètre), et pour autre une part optionnelles (deux compétences à choisir au sein de quatre groupes de compétences : politique du logement, protection et mise en valeur de l'environnement, création aménagement et entretien de la voirie, gestion des équipements sportifs, culturels et d'enseignement élémentaire et préélémentaire).
Leur financement repose sur une fiscalité propre qui, pour la communauté de communes, peut prendre les formes existant pour le district mais qui, pour la communauté de villes, se limite à la perception exclusive de la taxe professionnelle. On peut noter ici que le caractère contraignant de ce dernier élément est souligné par de nombreux intervenants lorsqu'ils tentent d'expliquer le succès très limité de la communauté de villes.

En 1996, on compte environ 14 550 SIVU (nombre stabilisé depuis 1992, après une assez forte à la fin des années 1980) et 2 100 SIVOM (nombre en légère baisse depuis 1992, sous l'effet de la transformation de certaines structures en districts ou communautés de communes), 318 districts (nombre multiplié par deux depuis 1992, alors que la forme statutaire existe depuis 1959), 10 communautés urbaines (après la transformation en 1995 du district du Grand Nancy), 894 communautés de communes (nombre en constante augmentation depuis leur institution en 1992), seulement 4 communautés de villes et 9 syndicats d'agglomération nouvelle.

Les seuls EPCI à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés de communes et de villes, syndicats d'agglomération nouvelles et la majorité des districts), qui ont connu un fort développement depuis 1992, rassemblent aujourd'hui 28 millions d'habitants et plus de 13000 communes. Si l'on compte également les syndicats intercommunaux, on doit souligner que toutes les communes françaises appartiennent au moins à un EPCI, et en moyenne à 5,4 EPCI.

1.2.2. UN CERTAIN MANQUE QUALITATIF ET QUANTITATIF DE "CONTENUS"

Cependant, le succès des différentes formes de coopération intercommunale suggéré par ces chiffres mérite d'être nuancé à au moins trois titres.

• Premièrement, **les EPCI n'exercent souvent que des compétences restreintes et peu ambitieuses**. Relativement naturelle pour les syndicats intercommunaux (40% des SIVOM ont pour vocation essentielle la voirie et 32% les ordures ménagères), cette tendance est plus surprenante pour les groupements dits "de projet". Ainsi, les compétences les plus généralement exercées par les districts sont les ordures ménagères (41% des districts) et l'assainissement (39%), alors que seuls 19% d'entre eux s'occupent de développement économique. De même, les compétences choisies par les communautés de communes parmi les groupes de compétences obligatoires et optionnelles sont encore limitées. En outre, on doit noter que les compétences transférées par les communes aux EPCI ne le sont souvent que partiellement.
On peut mentionner au passage l'existence suspectée de groupements "attrape-DGF", qui pratiquent une fausse intégration fiscale (le produit fiscal de l'EPCI est directement redistribué aux communes et ses compétences exercées par les anciens syndicats intercommunaux du périmètre) pour bénéficier de la "DGF groupements". Cette pratique n'explique toutefois que très partiellement le manque de contenu de nombreux EPCI, plus souvent imputable au temps nécessaire à l'émergence d'une culture locale de la coopération intercommunale - or la loi ATR de 1992 permet cette évolution progressive des compétences des groupements. D'une façon générale, on peut dire qu'aujourd'hui seuls les très spécifiques syndicats d'agglomération nouvelle et les communautés urbaines exercent systématiquement et exclusivement un nombre conséquent de compétences.

• Deuxièmement, si l'on ne compte pas les syndicats intercommunaux, **les EPCI ne couvrent encore qu'insuffisamment et inégalement le territoire**. Ainsi, ils ne rassemblent que la moitié de la population, et une part nettement plus faible du territoire (car plus présents dans les aires urbaines qu'en milieu rural). En outre, ils sont très présents dans certaines aires géographiques (le Grand Ouest notamment) et presque absents d'autres aires (le Centre, la Côte d'Azur).

• Troisièmement, la coexistence de nombreuses formes d'EPCI sur des périmètres variables entraîne un **enchevêtrement complexe de compétences et de périmètres**, qui nuit à la rationalisation des compétences que toute coopération intercommunale se fixe aujourd'hui pour objet, et qui nécessite des dispositifs complexes de coordination entre les différents EPCI concernés. On peut notamment citer le dispositif de représentation-substitution, par lequel un EPCI à fiscalité propre représente et remplace, au sein des EPCI préexistants qui comprennent des communes faisant pas partie de son périmètre, les communes de son périmètre qui font partie du périmètre de ces EPCI.

Toutefois, certains intervenants avancent plusieurs raisons de relativiser les nuisances de cet enchevêtrement : “le souci pour la petite commune de ne pas se lier à un seul groupement afin de garder plus de marge de manœuvre, les difficultés pratiques constatées lors des

dissolutions (…); enfin et surtout, (...) les contraintes techniques liées à l'exécution de certains services qui peuvent soit exiger des périmètres très larges soit recouvrir des aires géographiques différentes" (extrait du *Rapport relatif à l'intercommunalité*).

1.3. PERSPECTIVES

1.3.1. DE NOUVEAUX ENJEUX

Les enjeux émergents identifiés par les intervenants du débat sur la coopération intercommunale sont d'une part **la poursuite de la décentralisation et de la déconcentration des services de l'État** (premier enjeu), et **la construction de l'Europe des collectivités territoriales** (deuxième enjeu).

Il s'agit pour les collectivités territoriales d'assumer dans les meilleures conditions (politiques, financières et techniques) le renforcement de leurs compétences, par lequel elles tendent à s'éloigner de l'État, mais à se rapprocher de l'Europe, qui prend de plus en plus le relais de l'État dans le cadrage général des politiques locales (développement économique, aménagement du territoire, protection de l'environnement). On doit souligner en passant que le développement économique, qui intéresse de plus en plus les collectivités locales, tend à devenir l'un des principaux moteurs d'une coopération intercommunale de projet, notamment à travers les choix qu'il induit en matière de taxe professionnelle. Par ailleurs, face aux deux phénomènes liés que sont la reprise de la métropolisation et le déclin relatif des États-nations, les grandes agglomérations sont appelées à se constituer en puissantes métropoles - on parle souvent d'"eurocités" - capables d'entretenir des relations directes avec leurs semblables, au sein de véritables réseaux métropolitains transnationaux.

Ce renforcement des compétences des collectivités territoriales, lorsqu'il se fait dans le cadre d'EPCI apparaissant *de facto* comme des collectivités territoriales dont les membres de l'exécutif ne sont pas élus au suffrage universel direct, implique **la recherche d'une plus grande légitimité démocratique** (troisième enjeu).

En outre, les collectivités locales sont confrontées à de nouveaux enjeux techniques (gestion sélective des ordures ménagères, lutte contre la pollution des eaux), qui nécessitent la mise en commun non seulement de leur moyens financiers et logistiques, mais également de leurs capacités de négociation avec des prestataires de services de plus en plus puissants.

1.3.2. UNE RÉFORME TOUJOURS ATTENDUE

La loi ADT de 1995 demandait au gouvernement de produire un "bilan de l'intercommunalité", notamment au regard des enjeux évoqués plus haut, susceptible de motiver une réforme prochaine des lois en vigueur sur la coopération intercommunale. On se propose de préciser ici, à travers les principales attentes suscitées par l'éventualité de cette réforme, les trois orientations majeures du débat actuel sur la coopération intercommunale :

- **La clarification de la coopération intercommunale**

Il s'agit d'abord de clarifier le maquis institutionnel des formes d'EPCI proposées, qui n'ont fait que s'ajouter les unes aux autres, sans toujours bien se distinguer les unes des autres, au fil des lois sur l'intercommunalité (selon le principe qui veut qu'il est plus facile de créer une nouvelle forme que d'en modifier une ancienne). On évoque notamment la possibilité de regrouper le district, la communauté de villes et la communauté de communes sous la forme unique de la communauté de communes, forme qui inclue déjà aujourd'hui des formes (notamment en termes de compétences et de fiscalité) proches des deux autres.

Il s'agit surtout de clarifier le maquis local des EPCI existants, en facilitant d'abord la participation des EPCI à fiscalité propre dans les EPCI préexistants de périmètres et de compétences légèrement différents, puis en encourageant, dans la mesure où les périmètres et les compétences concernés le permettent, l'absorption des EPCI préexistants par les EPCI à fiscalité propre.

- **L'approfondissement de la coopération intercommunale**

Il s'agit d'abord d'augmenter l'intégration fiscale des EPCI à fiscalité propre, de plus en plus considérée comme déterminante pour l'approfondissement politique et technique de la coopération intercommunale. On évoque notamment l'éventualité d'une nouvelle "DGF groupement" qui prenne mieux en compte le degré d'intégration *réelle* des EPCI, et surtout d'une fiscalité mixte transitoire (perception exclusive de la taxe professionnelle *et* perception additionnelle des trois autres taxes), qui permette un passage progressif à la taxe professionnelle unique. En toile de fond de cet aspect du débat, on doit mentionner les questions récurrentes de l'éventuelle nationalisation du taux de la taxe professionnelle (proposée par le Conseil des Impôts) et de la meilleure prise en compte des charges de centralité (réclamée par les villes-centres des agglomérations).

Il s'agit ensuite d'assouplir les modalités d'évolution de chaque EPCI (modification des règles de majorité, adhésion de nouvelles communes, transfert de nouvelles compétences), afin de rassurer et d'encourager les communes susceptibles de choisir la coopération intercommunale.

Il s'agit enfin de promouvoir une **intercommunalité de solidarité**, qui puisse naître même au sein de "pays" ou d'"agglomérations" composées d'entités très inégalement "riches", une intercommunalité qui ne soit pas seulement une intercommunalité de "problèmes" ne rassemblant que des entités partageant les mêmes difficultés.

· **Le renforcement de la démocratie locale**

Alors que la création d'EPCI apparaît comme une façon efficace de mettre en œuvre les compétences transférées par les lois de décentralisation, elle semble aujourd'hui limiter le renforcement de la démocratie locale visé par lesdites lois, puisque l'exécutif de ces structures - qui s'apparentent de plus en plus à des collectivités territoriales - n'est pas élu au suffrage universel direct, contrairement à celui des communes, départements et régions.

Cependant, l'élection au suffrage universel direct de l'exécutif des EPCI à fiscalité propre, en entérinant l'existence d'un quatrième niveau de collectivités territoriales (d'ailleurs demandé par les maires des grandes villes qui souhaiteraient faire de l'*agglomération* une collectivité territoriale), risquerait de désorienter les électeurs. Les solutions proposées pour améliorer la démocratie locale vont dès lors :

• soit dans le sens d'une plus grande information des citoyens sur les activités des EPCI et d'une plus forte participation des délégués des communes au renforcement des liens entre l'exécutif de l'EPCI et celui des communes dont ils sont issus (c'est la solution "douce") ;

• soit dans le sens de fusions-associations, par exemple de type "Paris-Lyon-Marseille", entre les communes des EPCI à fiscalité propre, afin de permettre l'élection des EPCI au suffrage universel direct sans créer un quatrième niveau de collectivités territoriales (c'est la solution "dure", celle qui ferait des communes l'équivalent des arrondissements de Paris, Lyon ou Marseille) : de toute façon, le débat bicentenaire sur la dimension pertinente de la collectivité locale de base reste ouvert, puisqu'existera toujours le besoin d'une "citoyenneté de proximité" (comme le montre l'exemple des conseils de quartiers au sein du Groß Berlin), que celle-ci soit assumée ou non dans le cadre d'une collectivité locale à proprement parler.

En outre, ce n'est pas seulement dans le cadre du développement de la coopération intercommunale, mais plus largement dans celui de l'évolution des modes de "gouvernance locale", que se pose la question de la démocratie locale. En effet, la notion encore floue de "gouvernance locale" traduit le fait que les décisions des collectivités locales associent de plus en plus, selon des modalités souvent très souples, non seulement d'autres collectivités locales (c'est le cas de la coopération intercommunale), mais aussi des chambres consulaires, des entreprises ou encore certains groupes de la population. Elle pose donc la question de la participation et/ou de la représentation démocratiques du citoyen dans ces décisions.

1.3.3. UN DÉBAT COMPLEXE QUI AVANCE PROGRESSIVEMENT

Le débat sur la coopération intercommunale est aujourd'hui marqué par la multiplicité et la variété de ses intervenants. Variété de statuts, avec des élus, des techniciens, des enseignants, des chercheurs, des associatifs, mais aussi variété de domaines, avec des représentants des sciences politiques, des finances locales, du droit des institutions, de la sociologie des institutions, du développement local, de l'urbanisme.

Certes, on peut relever une prépondérance ancienne des intervenants de **la sphère politique, juridique et financière**, aux dépens des intervenants de **la sphère géographique, sociologique, et urbanistique** - c'est-à-dire la sphère du territoire - dans l'élaboration d'une culture commune de la coopération intercommunale.

Néanmoins, le débat tend à s'enrichir de la complexité liée à la multiplicité et à la variété de ses intervenants. On a vu comment ceux-ci s'appliquent généralement à ancrer leur discours dans une problématique ancienne (cf. 1.1.1.), même si sans cesse réactualisée, articulée autour de quelques questions récurrentes - au centre desquelles l'éternelle question de l'appréhension d'un "périmètre pertinent" ou d'un "optimum dimensionnel" -, qu'ils font chacun progressivement avancer selon la spécificité de leur domaine ou de leur statut. Ainsi, par exemple, si la question de l'appréhension d'un "périmètre pertinent" se pose toujours, les apports des sociologues, des fiscalistes ou des historiens ont permis de l'affiner en proposant des réponses nuancées selon les caractéristiques sociologiques, fiscales ou historiques des territoires concernés. C'est par des avancées progressives comme celle-ci que se constitue une culture commune de la coopération intercommunale.

En outre, la réflexion tend aujourd'hui à s'étendre dans plusieurs directions :

- Premièrement, par l'étude des cadres institutionnels de la coopération intercommunale dans d'autres pays, notamment européens (cf. 1.4.).

- Deuxièmement, par l'étude des formes originales de la coopération intercommunale en France (par exemple, les modalités selon lesquelles l'agglomération de la Rochelle ou les communes du Sud-Est de l'agglomération de Toulouse ont toujours su adapter les cadres institutionnels existants aux impératifs locaux de coopération).

- Troisièmement, par l'étude des formes anciennes de la coopération locale en France, notamment au Moyen-Âge et sous l'Ancien Régime (par exemple, les ligues de villes telles que la Décapole alsacienne ou le Hoop flamand, les solidarités agraires intercommunales telles que les "parcours" ou les "marches communes").

1.4. AILLEURS

L'analyse comparative des cadres institutionnels des politiques urbaines dans les autres pays révèle **une certaine convergence des problématiques** entre les différents pays, tant en matière d'articulation verticale (entre les différents niveaux de pouvoirs publics), qu'en matière de coordination horizontale locale (entre les collectivités locales de base des aires urbaines). L'analyse détaillée des dispositifs imaginés dans chaque pays s'en trouve d'autant plus intéressante pour tous les autres.

1.4.1. UNE CERTAINE CONVERGENCE DES PROBLÉMATIQUES

Certes, en matière d'articulation verticale des politiques urbaines, on doit noter de **nombreuses différences entre les pays** - et parfois, pour les pays fédéraux, au sein même des pays - **dans la répartition**, entre les différents niveaux de pouvoirs publics, des compétences (urbanisme prévisionnel, réglementaire, opérationnel ; politique du logement, des transports, de l'énergie, de l'environnement...), des pouvoirs de législation et de réglementation, des capacités d'initiative et de décision, et des moyens de financement.

Cependant, on peut remarquer une certaine convergence dans l'évolution de cette répartition.

• Premièrement, avec l'**affirmation unanime du caractère par essence local des politiques urbaines**, qui incite à en décentraliser l'initiative et la décision vers les pouvoirs locaux.

• Deuxièmement, avec la **réaffirmation simultanée de certaines prérogatives des pouvoirs nationaux** (contrôle, arbitrage, cohérence, solidarité, mise en œuvre des politiques nationales des transports, de l'énergie, de l'environnement...). De ces deux éléments découle une relative convergence dans l'équilibre des relations institutionnelles entre les pouvoirs nationaux et locaux des différents pays, que cet équilibre évolue plutôt dans le sens d'une décentralisation (Italie, Espagne), ou plutôt dans celui d'une recentralisation (Grande-Bretagne).

• Troisièmement, on doit souligner l'**émergence du niveau intermédiaire**, souvent dédoublé (régions et départements français, Länder et Regierungs-Bezirk allemands...), entre le niveau central ou fédéral et le niveau local, dans la coordination des politiques urbaines et dans la mise en œuvre de la décentralisation - le niveau intermédiaire est souvent le lieu de contact et de dialogue des services déconcentrés et des pouvoirs décentralisés.

De même, en matière de coordination horizontale locale des politiques urbaines, on doit remarquer que, si l'**inégal aboutissement des regroupements communaux** des années 1960 et 1970 a entraîné de **nombreuses différences entre les pays** (cf. 1.1.1.), le nombre de collectivités locales de base (*autorités locales* en Allemagne et en Nouvelle-Zélande, *municipalités* en Espagne et aux États-Unis, *districts* en Irlande et en Grande-Bretagne, *communes* ailleurs) dans les aires urbaines est souvent resté important.

On peut ainsi distinguer **trois groupes de pays** :

• Premièrement, ceux où la réforme communale a été suffisamment aboutie pour toucher également les aires urbaines, sinon les zones métropolitaines (Grande-Bretagne, Danemark, Suède).

• Deuxièmement, ceux où une réforme communale réussie a laissé subsister, même dans des aires urbaines de taille moyenne, un nombre important de communes (Allemagne, Autriche, Belgique, Finlande, Portugal).

• Troisièmement, ceux où la réforme communale n'a pas réussi ou n'a pas été tentée.

Le nombre souvent important de collectivités locales de base dans les aires urbaines crée entre elles un besoin de coordination horizontale locale - susceptible de mettre en adéquation territoire institutionnel et territoire fonctionnel - dont l'intensité souhaitable dépend de trois dimensions, parfois assez variables au sein d'un même pays : le nombre total de communes de l'aire urbaine considérée, leur degré d'autonomie décisionnelle et de pouvoir financier, le degré de divergence de leurs politiques urbaines, que cette divergence s'appuie sur une ligne de fracture géographique (entre communes-centres et communes périphériques) ou politique.

1.4.2. UNE GRANDE VARIÉTÉ DE DISPOSITIFS DE COORDINATION HORIZONTALE LOCALE

Face à cette nécessaire coordination horizontale locale, les nombreux dispositifs créés depuis le début des années 1970 dans les différents pays sont très variés, notamment - mais pas seulement - dans les pays fédéraux.

Leur création a été parfois une initiative des pouvoirs locaux (comme la Délégation Métropolitaine pour la Coopération d'Helsinki), le plus souvent une volonté des pouvoirs nationaux (en Grande-Bretagne et aux États-Unis) ou intermédiaires (en Allemagne, en Italie et aux États-Unis) ; parfois imposée (comme les Comtés Métropolitains, en Grande-Bretagne, entre 1972 et 1986), le plus souvent encouragée, notamment financièrement.

Les dispositifs impliquent généralement - sur un mode contractuel ou statutaire - les seuls pouvoirs publics locaux, mais parfois également les pouvoirs publics nationaux et/ou des niveaux intermédiaires (comme la Commission Spéciale pour Oslo, réunissant des représentants de l'État, de la ville-comté d'Oslo et du comté voisin d'Akershus). Ils sont tantôt de nature seulement fonctionnelle, tantôt de nature plus politique, mais rarement élus au suffrage universel direct (comme le District Plurifonctionnel de Portland) ; parfois financés principalement par les recettes d'exploitation, plus souvent par des subventions ou contributions des communes, assez rarement par une fiscalité propre.

On doit remarquer au passage que les concepts fréquemment convoqués **d'*intercommunalité*** (instauration d'une collectivité d'aire urbaine qui n'est que l'émanation des collectivités locales de base, dont elle tire sa légitimité politique - élection au suffrage universel indirect -, ses moyens techniques et humains, et ses ressources financières) et de ***supracommunalité*** (instauration d'une collectivité d'aire urbaine indépendante qui détient sa propre légitimité politique - élection au suffrage universel direct - et ses propres ressources fiscales), trop réducteurs, s'avèrent bien peu opératoires quand il s'agit de rendre compte de cette grande variété de dispositifs.

Par ailleurs, on peut noter qu'aucun pays, à l'exception de la Grande-Bretagne entre 1972 et 1986 avec l'expérience interrompue des Comtés Métropolitains, n'a connu l'instauration de véritables ***gouvernements d'aires urbaines*** (c'est-à-dire l'instauration d'une réelle *supracommunalité*) et évoquer trois types de limites.

D'abord, les **dispositifs imaginés n'ont reçu que des compétences restreintes** - les *special districts* américains, les *consorzi* italiens, les *joint-boards* britanniques, tous équivalents des syndicats intercommunaux français (compétence souvent unique, rarement conflictuelle), demeurent les formes de coordination locale les plus courantes, et les communautés urbaines françaises constituent une exception relative.

Ensuite, **leur responsabilité devant les électeurs est faible**, même lorsqu'ils sont élus au suffrage universel direct - les *special districts* américains sont considérés par les électeurs désorientés et peu informés comme des baronnies rarement disputées. Enfin - troisième limite -, **leur territoire embrasse rarement le territoire fonctionnel de l'aire urbaine**. Derrière chacune de ces limites, on devine partout la **capacité de blocage** des collectivités locales de base, qui s'appuie généralement sur une triple légitimité historique, politique et sociale forte.

On doit cependant souligner avec intérêt la **place particulière de la planification territoriale** parmi les compétences des dispositifs imaginés. En effet, qu'elle soit de nature consultative ou décisionnelle, la planification territoriale apparaît de plus en plus comme le **point d'ancrage possible de dispositifs de coordination plus larges et plus profonds**, intercommunaux ou supracommunaux. Elle représente souvent une occasion de créer une institution nouvelle à l'échelle de l'aire urbaine (*comprensorio* italien et *metropolitan planning organization* américains, équivalents des agences d'urbanisme françaises), qui devient rapidement un lieu de débat local autour d'une vision partageable sinon partagée de l'avenir de l'aire urbaine.

Les principales expériences en cours (Milan, Barcelone, Stuttgart), parfois citées par la littérature récente sur la coopération intercommunale, confirment cette place cruciale de la planification urbaine, en même temps que le rôle des niveaux de pouvoirs publics intermédiaires, dans le "déblocage" de la coordination horizontale locale.

Ainsi, à **Milan**, la Cité Métropolitaine créée en 1961 pour répondre à la loi imposant une planification locale, transformée en *comprensorio* en 1977, rassemble aujourd'hui 101 communes et la province autour du projet de transformer un espace hiérarchique, dominé par la ville-centre, en un espace polycentrique fait d'entités autonomes et complémentaires. Il s'agit d'évoluer vers un dispositif intégré chargé de certaines compétences novatrices (planification stratégique et grandes fonctions urbaines) et de conserver aux communes les autres compétences.

À **Stuttgart**, l'intervention du *Land* a permis, dans le cadre de la révision du plan régional, de dépasser les blocages de la coopération intercommunale en élargissant la réflexion à une vaste aire urbaine formée de 300 communes.

1.4.3. LA DIFFUSION DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE EN EUROPE

La convergence des problématiques exposée précédemment (cf. 1.4.1.) étant encore relativement peu perçue, et la littérature sur les expériences des autres pays peu connue, la grande majorité des expériences de coopération intercommunale continuent à mettre en avant les spécificités des réalités locales : particularismes géographiques, historiques, sociaux, institutionnels, politiques...

Ainsi, **les transferts d'expériences d'un pays à un autre ne sont que rares** et toujours très partiels, à lexception relative de la loi italienne de 1990 qui s'inspire de la réforme britannique de 1972 pour créer des "cités métropolitaines" destinées à terme à se substituer aux provinces.

Pourtant, plusieurs auteurs soulignent les **effets déjà sensibles du processus d'intégration européenne** sur les transferts d'expérience en matière de coopération intercommunale, mais aussi, plus largement, en matière de structuration institutionnelle du territoire.

D'une part, parce qu'il accroît **la concurrence entre les villes - même moyennes - et les territoires européens**, le processus d'intégration européenne incite les pouvoirs publics nationaux, intermédiaires et désormais surtout locaux à s'intéresser plus attentivement aux expériences menées dans les autres pays.

D'autre part, parce qu'il résulte d'un rapport de force dominé par l'Allemagne, il renforce **l'influence du modèle fédératif allemand**, et du principe de subsidiarité qui le sous-tend, comme cela a déjà été le cas à l'échelle des rapports entre l'Europe et les États lors de la préparation du traité de Maastricht. Ce modèle fédératif, parce qu'il repose sur une répartition rigoureuse des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs publics, tend à renforcer les niveaux intermédiaires (et cela pose la question de l'échelle pertinente pour ce niveau intermédiaire : départements, régions, super-régions ?) et intercommunal ou supracommunal aux dépens des niveaux national et communal.

Ainsi, on peut mettre en parallèle les phases de renforcement de l'intégration européenne et les périodes d'accélération de la coopération intercommunale dans les différents pays (années 1970 et 1990).

Enfin, on doit noter que les premiers transferts d'expérience induits par l'intégration européenne se sont souvent faits, sur le terrain, à l'occasion de démarches de **coopération transfrontalière** (ou bien, plus généralement, transnationale) entre collectivités locales de pays différents, qui ont été l'occasion d'inventer de nouveaux modèles de coopération à partir des modèles existants dans chacun des pays concernés.

2. ORIENTATION BIBLIOGRAPHIQUE

2.1. TEXTES GENERAUX

1.1. TEXTES GENERAUX A CARACTERE "TECHNIQUE"

Les ouvrages, émanant essentiellement des milieux académiques et technocratiques, proposent une vision générale de la coopération intercommunale. Le plus souvent, ils articulent l'historique, le bilan et la prospective, présentent les problèmes juridiques, fiscaux et politiques autant que les aspects territoriaux et techniques, et proposent en outre de nombreux exemples illustratifs. On notera que certains de ces ouvrages prennent plus spécifiquement la forme de commentaires de lois concernant la coopération intercommunale, notamment de la loi d'orientation de 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

PETIT Philippe
Le guide de la coopération intercommunale
Paris, Editions du moniteur, 1992 ; 237 p., index, bibliogr., tabl.
Afin de permettre aux élus locaux de se retrouver dans le maquis des textes législatifs et réglementaires et de s'orienter vers le mode de coopération le plus adapté aux besoins de leur commune, le guide analyse toutes les formes de coopération intercommunale, les plus souples comme les plus contraignantes et prenant en compte les avantages financiers attendus.
CDU 27293; IA 32158; DCN 40-148; EV 2416; EPC NY4383; IAB B620

BERNARD-GELABERT Marie-Christine, LABIA Patrick
Intercommunalités mode d'emploi
Paris, Economica, 1992 ; 381 p., cartes, tabl., ann.
Un examen de toutes les structures de coopération existantes avant et depuis la loi d'orientation du 6 février 1992, les procédures, les compétences, le régime fiscal et financier.
CDU 27295; IA 32726

Intercommunalité : l'abécédaire
Journal des Maires et des Conseillers municipaux 139e année, n° 6, juin 1996 ; pp. 16-19
Les mécanismes et les outils à connaître, les risques à éviter et les évolutions à prévoir en matière d'intercommunalité sont évoqués.
CDU; IA P.217

Formules de coopération intercommunale : présentation comparée
Départements et communes n° 85, mai 1992 ; pp. 56-67, tabl.
Depuis la loi du 3 février 1992, les communes voulant pratiquer la coopération intercommunale ont le choix entre les trois formules classiques de coopération, le syndicat, le district et la communauté urbaine et deux nouvelles formules : la communauté de communes et la communauté de villes. Les diverses formules sont présentées sous forme de tableau.
CDU; IA P.156

BERTOGLIO Jean-Luc
Les nouvelles formules de coopération intercommunale selon la loi du 6 février 1992, relatives à l'administration territoriale de la République
Chez l'auteur, 1994 ; 3 vol. (394 p. + 168 p. + 389 p.), (thèse de doctorat en droit public, Université Lyon II)
LUM T30/210/1994/4L

RIBOT Catherine
La dynamique institutionnelle de l'intercommunalité
Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier I, juin 1993

Assemblée des districts et des communautés de France
Annuaire 1994 de l'intercommunalité : districts, communautés, SAN
Paris, ADCF, 1994 ; 670 p., phot., ill.
L'annuaire rassemble et présente 888 structures intercommunales à fiscalité propre. Ces districts, communautés et syndicats d'agglomération sont classés par région et l'état de l'intercommunalité dans chacune des régions donne les principaux chiffres illustrant l'importance du phénomène en nombre de communes et d'habitants concernés, en termes d'investissements et en matière de répartition des compétences.
CDU 30612; IA 35363

Agence d'urbanisme et de recherche de Bordeaux-Aquitaine
Situation actuelle de l'intercommunalité en France
Bordeaux, AURBA, 1995 ; 26 p., cartes, bibliogr.
Cette note, accompagnée d'une revue de presse, décrit à la fois les différents systèmes offerts par la législation actuelle et la situation des structures ainsi créées.
AUB DRO4395

Service technique de l'urbanisme
La ville intercommunale, Nantes, 25 et 26 janvier 1990
Paris, STU, 1990 ; 71 p.
Débat sur l'essentiel des thèmes cruciaux de l'intercommunalité en France.
CDU 23446; DRE T.1676; IAB 2705; EPC NY2856; TU ST01 2379

BOURJOL Maurice, LACHAUME François, LIMOUZIN Pierre
Intercommunalité et coopération intercommunale : la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
Paris, LGDJ, 1993 ; 220 p., ann., bibliogr.
Cet ouvrage collectif offre une approche pluridisciplinaire de la loi du 6 février 1992, il part d'une approche historique, la prolonge d'une réflexion sur l'actualité juridique du phénomène de l'intercommunalité et sur son actualité politique pour déboucher sur l'avenir du développement local et de l'aménagement du territoire.
CDU 28938; IA 33251

Caisse des dépôts et consignations
DEPORCQ Dominique, GRENET Pierre
Vade-mecum de l'intercommunalité. Les structures de coopération intercommunale depuis la loi du 6 février 1992
Paris, Crédit local de France, 1993 ; 65 p., tabl.
Ce document présente de façon claire, la loi d'orientation relative à l'organisation territoriale de la République du 6 février 1992 qui renouvelle en profondeur le cadre juridique et financier de l'intercommunalité. Différents tableaux présentent : la procédure de création de la commission

départementale de la coopération intercommunale, les communautés de communes et les communautés de villes, les modifications apportées par la loi aux districts et aux communautés urbaines. Sont donnés des éléments sur les critères de choix entre districts et communautés de communes et le régime fiscal et financier de chacun des regroupements.
CDU 28032

Vers une nouvelle administration territoriale de la République?
Cahiers du CNFPT n° 37, déc. 1992 ; 176 p., bibliogr.
Bilan des mutations en cours dans les collectivités locales à travers l'étude détaillée de la loi du 3 février sur l'exercice des mandats locaux et celle du 6 février sur l'administration territoriale de la République. Il est traité entre autres : des aspects budgétaires, comptables et fiscaux de la loi d'administration territoriale, des perspectives pour le référendum communal, des maires et de la démocratie locale, de la coopération inter-régionale, des contrats Etat-ville et du nouveau statut de l'élu local.
CDU

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Revue française de droit administratif 11e année, n° 5, sept.-oct. 1995 ; pp. 868-960, tabl.
Les acquis et les carences de la loi, les limites de l'administration locale, la création du concept de pays, la loi et le service public, l'intégration des directives territoriales d'aménagement au sein des normes d'urbanisme, les nouveaux instruments d'intervention en matière de développement et d'aménagement du territoire, les perspectives et les réalités de la péréquation financière entre les collectivités locales, le régime juridique de la coopération décentralisée, la notion de territoire et le droit, sont examinés.
IA P.360

CAILLOSSE Jacques (dir.)
Intercommunalités. invariance et mutation du modèle communal français. Actes du colloque organisé par l'IEP de Rennes et le district urbain de l'agglomération rennaise, 24-25/02/1994
Rennes, Presses universitaires, 1994 ; 271 p., notes
Le thème de la 1ère journée de ce colloque était "l'intercommunalité entre pressions étatiques et aspirations locales". les interventions portent sur les nécessités nouvelles et les inquiétudes persistantes liées à l'intercommunalité. La 2ème journée est consacrée à l'analyse de cas concrets d'intercommunalité "spontanée" (comme l'agglomération grenobloise) ou provoquée (comme le grand Bressuire). Un dernier dossier porte sur l'intercommunalité et les espaces urbains (le district rennais).
CDU 31075; IA 36403

Loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (dispositions intéressant les communes). Loi n° 92-125 du 6 fév. 1992 publiée au Journal officiel du 8 fév. 1992
Départements et communes, suppl. n° 83, mars 1992 ; pp. 1-22
Une analyse des dispositions de la loi n° 92-125 concernant la coopération intercommunale, la communauté de communes, la communauté de villes, les syndicats et districts et communautés urbaines, le développement et la solidarité en milieu rural, l'information des habitants, la participation des habitants à la vie locale, le droit des élus, le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales.
CDU; IA P.156

Collectif d'études de sociologie et d'économie rurale ; Ministère de la recherche et de la technologie
MARTIN Samuel, NOVARINA Gilles
Décentralisation et intercommunalité : la coopération à la carte
Grenoble, CESER, 1985 ; 121 p., bibliogr.
Le thème central de cette recherche est celui de l'autonomie communale. Elle s'affirme depuis l'ancien régime jusqu'à nos jours. Une importante partie historique montre que toutes les tentatives de coopération ou de fusions de communes imposées par le pouvoir central ont échoué. Les études de cas de coopérations intercommunales analysées dans la deuxième partie confirment cette hypothèse. La

réussite de la coopération repose sur un souci constant de respect des entités communales et des équilibres politiques. Enfin, la distinction selon l'objet de la coopération : domaines qui seraient techniques (eau, assainissement) ou politiques (urbanisme, foncier) est peu pertinente. Plus opératoire est le repérage des lieux où se prennent les décisions politiques, et dans la plupart des cas il s'agit de la commune.
CDU 17425; IUG A3318

VITAL-DURAND Emmanuel
Les collectivités territoriales en France
Paris, Halmette, 1994 ; 154 p., bibliogr., index, ISBN 2-01-144899-9
Ouvrage sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales en France. L'approche verticale, des collectivités territoriales par niveau de compétence (région, département, commune, établissements publics de coopération intercommunale) est complétée par une étude transversale destinée à présenter les éléments communs du régime juridique et de l'activité de ces collectivités : coopération locale, financements, contrôle de légalité, etc.
CDU 29549

NOVARINA Gilles, MARTIN Samuel
La Décentralisation .11. Décentralisation et intercommunalité
Paris, ADELS, Syros-alternatives, 1988 ; 250 p., bibliogr.
Depuis la fin du XVIIIe siècle, partisans du regroupement de communes et partisans de la coopération entre communes s'affrontent sans qu'à aucun moment, un choix définitif n'ait été fait par les responsables politiques nationaux. La décentralisation n'a pas levé toutes les ambiguïtés : n'ouvre-t-elle pas la voie à une nouvelle conception de l'intercommunalité dans laquelle la libre association des communes, la liberté de négociation contractuelle seraient préférées aux contraintes administratives.
CDU 20597; IA 17692(11); CTM 8881; EPC NY0157(11)

MOQUAY Patrick
L'intercommunalité en 12 facteurs : comprendre le contexte local
Paris, Syros, 1996 ; 271 p., cartes, tabl., bibliogr.
Sur la base de quelques exemples locaux, l'ensemble des éléments locaux intervenant dans le processus de coopération intercommunale et qui donnent leurs formes locales aux démarches intercommunales sont examinés. l'importance d'une prise en compte du contexte local est soulignée. les douze catégories de facteurs socio-politiques qui peuvent faire obstacle ou donner prise à la coopération sont identifiés. Enfin, une méthode d'observation et d'analyse du contexte local est proposée.
CDU 33029; IA 37370

LOGIE Gérard
La coopération intercommunale en milieu rural. Un outil de développement
Paris, Syros-alternatives, 1992 ; 161 p., tabl., ann., bibliogr.
Etat actuel de la coopération intercommunale en France et comparaison avec les autres pays de la communauté européenne. Le 1er chapitre retrace l'histoire de l'administration locale en France et en Europe, explique les procédures de concertation et d'organisation intercommunales (schéma directeur, plan d'aménagement rural, parc naturel, contrat de pays, chartes, comité de bassin, pays d'accueil, convention de développement). Il est fait un bilan des efforts d'organisation territoriale et des impacts de la décentralisation. Le 2ème chapitre explique les instruments de l'intercommunalité : établissement public de coopération intercommunale (EPCI) leur fonctionnement et financement, la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, les syndicats, districts, communautés de communes, etc. La suite du document propose des moyens pour renforcer la coopération intercommunale et la mettre au service des projets de développement local.
CDU 27021; EPC NY4269; IA 32172

Coopération intercommunale : le grand débat
Gazette des communes n° 1189, 16 nov. 1992 ; pp. 26-58, tabl., phot.
Neuf mois après la sortie de la loi sur l'administration territoriale, les élus et les fonctionnaires locaux s'interrogent car le maniement des outils à leur disposition est complexe. Le secrétaire d'état aux collectivités locales est prêt à assouplir le système en autorisant les agglomérations urbaines à créer des communautés de communes. Le relatif succès de celles-ci tient au fait qu'elles offrent un cadre de coopération très progressif avec des options fiscales variées. A l'inverse, les communautés de villes sont jugées trop rigides.
CDU; IA P.188

Etats généraux de l'intercommunalité : 100 projets pour en parler
Courrier des maires et des élus locaux n° spécial, 20 oct. 1995 ; 46 p., phot., cartes
Un tableau de l'intercommunale française en 1995, l'engagement de l'Etat dans l'intercommunale, les entreprises et l'intercommunalité, les douze projets sélectionnés en matière de solidarité intercommunale, d'innovation intercommunale, d'aménagement intercommunal et la liste de tous les projets participants sont présentés.
CDU; P.273

2.1.2. TEXTES GENERAUX A CARACTERE "POLITIQUE"

Une douzaine de textes - rapports, contre-rapports, propositions diverses - émanant des milieux politiques - principalement l'État et les associations d'élus - constituent des contributions “officielles” au débat sur la coopération intercommunale. Le plus souvent, comme les ouvrages présentés précédemment, ces textes proposent une vision générale de la coopération intercommunale.

Rapport relatif à l'intercommunalité
1996
CDU

BADIE Catherine
Interview de Michel Thénault, directeur général des collectivités locales
Diagonal n° 119, juin 1996 ; pp. 14-15, phot., ISSN 0338-0610
Le directeur des collectivités territoriales s'exprime sur le souci de l'Etat de promouvoir une plus grande solidarité intercommunale tout en respectant l'exigence de démocratie locale. Différents thèmes sont abordés, tels que l'impact de l'Europe et de la mondialisation de l'économie, le périmètre pertinent de l'efficacité intercommunale, la recomposition institutionnelle.
CDU

GIROD Paul
Rapport sur la proposition de loi, présentée par Alain Lambert, relative aux districts et modifiant le code des communes, le code général des impôts et la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République
Paris, Sénat, 1994 ; 42 p., tabl.
Après avoir montré la réussite et la complexité de l'intercommunalité à fiscalité propre et affirmé que le système de coopération intercommunale soit simplifié, le rapport s'interroge sur le statut des districts.
IA 34908

Assemblée nationale
PIERRET Christian
Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi, modifié par le Sénat, d'orientation relatif à l'administration territoriale de la République
Paris, Assemblée nationale, 1991 ; 257 p., tabl.
Conformément aux orientations du rapporteur, la commission a décidé de revenir pour l'essentiel au texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale afin d'en sauvegarder la cohérence et d'en réaffirmer les grands principes.
IA 30311

BARBIER B.
Rapport sur la coopération intercommunale
DGCL, Ministère de l'intérieur, 1987

Projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales présenté au nom de M. Raymond Barre, Premier ministre, par M. Christian Bonnet, Ministre de l'intérieur
Paris, Journal officiel, 1978 ; 115 p. (Sénat, document n° 187 - 1ère session ordinaire 1978-1979 ; coll. brochure J.O. n° 4002)
Les titres du projet de loi sont : I. allègement des contrôles administratifs, financiers et techniques sur les collectivités locales et création d'une dotation globale d'équipement ; II. répartition et exercice des compétences ; III. amélioration du statut des élus locaux ; IV. amélioration du statut du personnel communal ; V. la coopération intercommunale ; VI. information et participation dans la vie locale.
DRE O.BR(4002); IA 12457; IUG UY190

GUICHARD Olivier
Vivre ensemble : 1. Rapport de la Commission de développement des responsabilités locales ; 2. Annexes
Paris, La Documentation française, 1976 ; 2 vol. (431 p. + 226 p.), graph., cartes
CDU 8468; IA 9454(1-2);DCN 49-99; EPC NY1203

Assemblée des districts et des communautés de France
Le livre blanc de l'intercommunalité
Paris, ADCF, 1994 ; 48 p., cartes, graph.
Après avoir évoqué les dix principes de la charte de l'intercommunalité, l'assemblée des districts et des communautés de France présente ses propositions pour améliorer et encourager la pratique de l'intercommunalité.
CDU 32356; IA 35789

Assemblée des districts et des communautés de France
Quatrième convention nationale. 1: actes premières rencontres de l'intercommunalité. 2: documentation
Paris, ADCF, 1993 ; 2 fasc. (99 p.+71 p.)
Actes des rencontres de l'assemblée des districts et des communes de France sur l'intercommunalité. Il est traité des perspectives et des politiques de l'intercommunalité en aménagement, développement et environnement, des outils conventionnels et structurels puis des moyens financiers et humains. Un document regroupe l'ensemble des lois, décrets et textes d'application de l'intercommunalité.
CDU 32168(1-2)

Soixante dix-neuvième congrès des maires de France
Maires de France n° 15, oct. 1996 ; pp. 29-86, phot.
Les rapports introductifs aux débats et aux ateliers du 79ème congrès des maires sur la question du territoire sont présentés. Ils concernent: l'intercommunalité qualitative, les petites villes de France, fer de lance de l'intercommunalité moyenne, les villes et l'exclusion, l'intercommunalité de l'an 2000, l'Etat en

tant qu'acteur territorial, la politique du logement social, le commerce et son évolution sur le territoire, le développement local et les fonds structurels, les communes à l'heure du cybermonde, la reconversion des territoires et des hommes, les relations entre les communes et les services publics nationaux, le territoire et l'hôpital.
IA P.156

Quel rôle pour les collectivités locales ? 77ème congrès national des maires de France 15-17 nov. 1994
Départements et communes n° 114, janv. 1995 ; pp. 6-145, phot.
Outre les interventions d'ouverture et de clôture et la présentation des rapports d'activité et financier, les travaux des commissions ainsi que les ateliers et réflexions autour des thèmes de l'emploi, des finances et de la fiscalité locales, de la coopération intercommunale, sont exposés.
CDU; IA P.156

Les communes et l'aménagement du territoire. 76ème congrès des maires
Départements et communes n° 103, janv. 1994 ; pp. 10-131, phot.
Outre les interventions aux séances d'ouverture et de clôture, les contributions s'organisent autour du thème central "les communes et l'aménagement du territoire et les débats sur la coopération intercommunale et sur la fiscalité et les finances locales ainsi que sur les travaux des commissions".
CDU; IA P.156

Les communes et l'aménagement du territoire. 76ème congrès des maires
Départements et communes n° 99, sept. 1993 ; pp. 11-98, phot.
En prélude au 76ème congrès des maires de France, le rapport moral, le rapport de la commission des villes, celui de la commission des communes rurales et de la ruralité, les cinq ateliers sur le thème du congrès, la situation des finances et de la fiscalité locales, le bilan de la coopération intercommunale, sont présentés. La composition de l'association des maires de France et son organisation interne sont décrites.
CDU; IA P.156

Soixante-treizième congrès des maires : pour une coopération volontaire, diversifiée et partenariale
Départements et communes n° 69, déc. 1990 ; pp. 6-115, phot.
Le 73ème congrès des maires de France a été consacré à trois grands thèmes: les rapports des collectivités territoriales entre elles et avec l'Etat, la situation financière et fiscale des communes, la réforme de l'association des maires de France.
CDU

Sept priorités pour l'aménagement du territoire
Inter régions n° 173, avr. 1994 ; pp. 7-10
Le conseil national des économies régionales et de la productivité met l'accent sur sept propositions qui lui paraissent être des conditions indispensables à la mise en oeuvre d'une véritable politique d'aménagement du territoire : nécessité d'un zonage national, des exonérations plutôt que des aides financières ; nécessité d'une intercommunalité cohérente du point de vue économique et social ; péréquation locale de la taxe professionnelle; plus grande péréquation nationale ; place importante laissée à l'expérimentation, à l'innovation, à l'imagination, à la diversité; réintégration de l'Europe dans le débat sur l'aménagement du territoire.
CDU; IA P.216

2.2. ASPECTS PARTICULIERS

2.2.1. ASPECTS TERRITORIAUX

Plusieurs ouvrages et articles proposent de la coopération intercommunale une approche territoriale (par opposition notamment aux approches juridique et fiscale), s'intéressant notamment aux questions de “territoires pertinents”, de territoires mixtes ville-campagne ou ville-banlieue, de maillage intercommunal du territoire.

BADIE Catherine
Le territoire a aussi quelque chose à dire. Interview de Frank Scherrer, maître de conférences à l'Institut d'urbanisme de Lyon
Diagonal n° 119, juin 1996 ; pp. 26-27, phot.
Géographe et urbaniste, Frank Scherrer a abordé comme chercheur la question de l'intercommunalité à partir des rapports entre réseaux techniques et territoires urbains. Son approche, qui privilégie l'observation des territoires sur le terrain, montre une évolution réelle et un progrès de l'intercommunalité. Sont aussi abordées les questions du périmètre pertinent des structures intercommunales et celle du rapport entre les différents acteurs de l'intercommunalité.
CDU

Les nouvelles mailles du pouvoir local = new spatial entities in local politics
Revue de géographie de Lyon vol. 70, n° 2, 1995 ;pp. 91-175, cartes, tabl., bibliogr.
Les cinq premiers textes traitent des modalités de la construction du territoire ou des modalités de son échec, à partir d'exemples Rhônalpins : la politique régionale des "pays", le grand Lyon, l'agglomération stéphanoise, les découpages statistiques de l'espace, les nouvelles formes d'intercommunalité. Les deux textes suivants s'inscrivent dans une réflexion sur l'efficacité de l'aménagement du territoire en France. Trois acteurs de collectivités territoriales donnent leur point de vue sur les alternatives évoquées. Un texte s'intéresse à l'exception territoriale française. Enfin, les nouvelles contradictions du territoire sont évoquées.
CDU; IA P.356

JULIEN Christel
Quel territoire pertinent pour le développement local ?
Grenoble; IUG, 1994 ; 98 p., cartes, bibliogr., ann. (DESS urbanisme-aménagement, dir. S. Martin)
Avec la notion de développement local est apparue une nouvelle façon d'appréhender le territoire. En effet, le développement local s'instaure sur un territoire par son milieu et son histoire. Mais comment définir ce territoire pour qu'il soit pertinent ? Quelle échelle doit-on choisir ? C'est sans doute celle de l'intercommunalité, mais les structures actuellement en place, si nombreuses soient-elles, répondent-elles à une véritable approche de l'aménagement ? L'étude de 3 territoires d'aménagement de l'Isère devrait permettre une réponse à ces questions.
IUG B2368

FERRIERE Laurent
Villes-campagnes : un espace à construire
Acteur rural n° 6, avr. mai 1994 ; pp. 28-42
Dans le cadre du grand débat sur l'aménagement du territoire, les espaces et les territoires sont à la recherche d'une nouvelle identité, de nouveaux modes de fonctionnement. Ce dossier présente diverses initiatives, classes de découverte, jumelages entre quartiers et villages, intercommunalité..., de relations ville-campagne.
CDU

Société d'études géographiques, économiques et sociologiques appliquées, Ministère de l'agriculture, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Délégation interministérielle à la ville
BONTRON Jean-Claude, CHOUIPE Pierre
Entre ville et campagne, les espaces de périurbanisation : identification et problèmes, propositions pour l'action publique
Paris, CIFAR, 1994 ; 99 p., cartes, tabl., bibliogr.
Le rapport a pour objectifs de valider une définition des espaces périurbains, d'identifier les principaux problèmes de ces espaces et de proposer des pistes de réflexion pour la mise en place de politiques et d'actions concrètes. Quatre secteurs représentatifs de différentes situations de périurbanisation autour de Paris, Lyon, Lille, Toulouse, illustrent l'étude.
IA 36192; DRE 7679

Bassins de vie, bassins d'emploi, nouveaux territoires
Inter régions n° 175, juin 1994 ; pp. 9-30
Que recouvrent les notions de bassin d'emploi, de bassin de vie ou de pays contenues dans le projet de loi d'orientation pour le développement du territoire ? Comment insérer cette nouvelle approche du développement du territoire dans l'architecture institutionnelle et ses mécanismes de fonctionnement afin d'harmoniser objectifs, politiques et moyens ? Le dossier est réalisé par le conseil national des économies régionales et de la productivité et le comité de liaison des comités de bassin d'emploi.
CDU; IA P.216

La loi Joxe-Baylet : mise en oeuvre dans le Pays voironnais, le Moyen Grésivaudan, le Mâconnais-Val de Saüne
Grenoble, IUG, 1993 ; pag.mult., 3 fasc., cartes (travaux d'étudiants, cours de G. Novarina "doctrine et politique urbaine")
Après une présentation de la loi ATR (administration territoriale de la République) et de ses enjeux, chaque groupe présente l'application de cette loi dans un état des lieux de l'intercommunalité en Pays voironnais, Moyen Grésivaudan et Mâconnais-Val de Saüne.
IUG B2274-2275-2276

Université d'Aix-Marseille ; Institut d'aménagement régional
AGOSTINI Michelle
Le développement urbain du grand Ajaccio de 1960 à nos jours. Des pratiques intercommunales pour une croissance plus harmonieuse
Aix-en-Provence, IAR, oct. 1990 ; 121 p., cartes, phot. (DEA d'urbanisme, gestion de l'espace et décentralisation, dir. M. Prats)
Le grand Ajaccio, situé en Corse-du-Sud sur la côte ouest de l'île englobe à lui seul plus du tiers de la population insulaire, soit 80 000 habitants. Outre la commune d'Ajaccio, la micro-région ajaccienne intègre 17 autres communes formant le bassin de la Gravona, la vallée du Prunelli, les côteaux ouest d'Ajaccio ainsi que les côteaux de la rive du Golfe. Cette étude s'efforce d'aborder le problème de la coopération intercommunale par le biais de ses structures et de ses documents, et montre un certain scepticisme quant à l'initiative prochaine d'un regroupement des communes du grand Ajaccio. Ainsi, elle développe l'idée d'une croissance urbaine désorganisée, et de la nécessité d'une mutation des pratiques sociales.
CTA 11227

2.2.2. ASPECTS TECHNIQUES

On propose ici trois ensembles d'ouvrages et d'articles présentant certaines compétences particulières exercées dans le cadre de la coopération intercommunale.

Les deux premiers regroupent chacun des compétences qui constituent de plus en plus souvent la base d'une intercommunalité "de projet" : la planification territoriale locale, pour le premier, et le développement économique local, pour le second. Le troisième ensemble regroupe diverses compétences particulièrement innovantes, qui se situent généralement à l'intersection entre intercommunalité "de service" et intercommunalité "de projet", le service étant de plus en plus souvent considéré comme le ferment du projet.

- **Développement économique**

BOURJOL Maurice
Intercommunalité et développement du territoire, actes de la rencontre université-politique, Rodez, 16-09-1994
Paris, LGDJ, 1995 ; 218 p., tabl., bibliogr.
Les diverses contributions font le point sur l'évolution de l'intercommunalité à mi-chemin de la mise en oeuvre de la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et de l'entrée en vigueur de la loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire.
CDU 33027; IA 36660

SINA Virginie
L'intercommunalité et le développement local. La loi du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République en matière de coopération, met-elle en place les outils nécessaires pour favoriser le développement local ?
Grenoble, IUG, 1995 ; 151 p., tabl., ann., bibliogr. (maîtrise en management des politiques locales, dir. J. Domenach)
Le développement est, aujourd'hui, une notion très importante pour les collectivités locales. Il a pris de l'importance avec les lois de décentralisation qui ont donné aux collectivités, notamment aux communes, les moyens légaux d'une intervention économique efficace. Or, les communes sont très nombreuses et beaucoup d'entre elles ne possèdent pas les ressources suffisantes pour initier un développement. De là est née une véritable concurrence entre elles. La solution adéquate, pour répondre aux disparités de richesse et à cette concurrence, est le regroupement communal. La coopération intercommunale a été relancée avec la de ce mémoire est de montrer que cette loi a la volonté de marquer une évolution en cette matière et en matière de solidarité fiscale et financière afin de favoriser au mieux le développement local.
IUG D4902

GENNESSEAUX Michel
La loi du 6 février 1992 relative à la coopération intercommunale permet-elle un développement local efficace ? Etude pratique: la communauté de communes du Soissonnais
Reims, IATEUR, 1993 ; 83 p., bibliogr., cartes, ann. (DESS urbanisme aménagement environnement, dir. R. Clouet)
Alors que de nouvelles formes d'intercommunalité se mettent en place suite à la loi du 6 février 1992, il est nécessaire d'en voir la mise en oeuvre et d'en analyser les conséquences pour le développement local. La première partie permet de cerner les évolutions et les limites du développement local ainsi que l'action des différentes collectivités. On en déduit que dorénavant, le développement local se justifie autour de véritables projets dans une dimension décentralisée et de coopération. La seconde partie permet d'apprécier la loi comme second souffle de la décentralisation en montant sa nécessité, ses

objectifs, ses moyens et ses limites. L'analyse de la communauté des communes du Soissonnais illustre de manière concrète la mise en place réussie d'une nouvelle structure avec des données particulières tant historiques, que géographiques ou humaines. Ce territoire qui a su se doter d'une structure efficiente montre que la loi peut donner des réponses aux défis français des années 90 et notamment en matière de crise de l'emploi.
ITR 4028IA

MALLET Claire
Les relations intercommunales dans le cadre du secteur stratégique de Massy et de l'axe-sud de développement
Sl, chez l'auteur, 1991 ; 129 p., bibliogr., ann., phot., cartes (maîtrise d'aménagement et d'urbanisme, dir. M. Carmona, Université Paris IV-Sorbonne)
L'objet de ce mémoire est l'étude des problèmes relationnels entre élus, l'impact des lois de décentralisation de 1982-1983 sur la vie communale, dans le cadre stratégique de Massy, puis une analyse sur l'axe sud de développement qui s'étend de Saint-Quentin-en-Yvelines à Melun-Sénart avec notamment l'exemple de la commune de Massy qui est la plus peuplée de l'Essonne et reste un pôle d'activités dans le cadre de l'axe sud scientifique (Massy-Plateau de Saclay) mais aussi avec le pôle d'Orly-Rungis, l'étude des stratégies des divers acteurs locaux des villes nouvelles du sud parisien avec Massy et ses communes voisines, enfin déterminer si l'axe sud est une réalité tangible ou bien une orientation dans la planification urbaine de l'Ile-de-France sud.
CREP MM9112

ABASSA Abdellah
Le PACT urbain de la vallée de la Meuse, une nouvelle approche du développement local
Reims, IATEUR, 1993 ; 83 p., bibliogr., ann. (DESS urbanisme aménagement environnement, dir. M. Bazin)
Le département des Ardennes bénéficie, au même titre que les régions affectées par la crise des vieilles industries au début des années 1970, d'une politique de redynamisation inscrite dans la politique de la ville : les programmes d'aménagement concertés du territoire (PACT) urbain. Le PACT urbain doit accompagner le développement économique par un développement social et culturel. Cette démarche inédite repose sur l'intercommunalité, le partenariat, la globalité et la complémentarité des moyens financiers. Le PACT urbain vallée de la Meuse a buté sur plusieurs écueils en ce qui concerne notamment la coopération intercommunale. Les dysfonctionnements sont nombreux entre cette politique définie par la DIV et la DATAR et les réalités locales.
ITR 4024IA

Ecole nationale des travaux publics de l'Etat
DELISLE Christophe
L'intercommunalité à vocation économique dans l'agglomération clermontoise : solutions techniques, problèmes politiques
Vaulx-en-Velin, ENTPE, 1992 ; 88 p., ann., bibliogr.
Les statistiques montrent que l'intercommunalité se limite le plus souvent à la création ou la gestion de services et d'équipements alors que la décentralisation donne aux collectivités une compétence économique.; l'agglomération de Clermont-Ferrand qui a subi une crise économique avec les pertes d'emploi de Michelin (-20% entre 1982-1990) semble être décidée à se doter d'une structure à vocation économique. les conditions qui ont fait émerger ce projet semblent dues en grande partie à la nécessité pour les élus d'adapter leur action à un contexte en mutation. Les difficultés rencontrées relèvent d'une approche plus politique, au sens noble du terme. Au-delà des conflits d'intérêt, il semble exister des obstacles de fond qui remettent en question le concept même d'intercommunalité.
TFE E092086

LIGNEAUT Ariane

Les structures intercommunales et le développement local dans le canton de Clamecy (58, département de la Nièvre)

Sl, chez l'auteur, 1994 ; 145 p., bibliogr., phot., tabl. (maîtrise de géographie, dir. J.-R. Pitte, Université de Paris-IV-Sorbonne)

Clamecy (5 390 habitants) et ses 14 communes se situent dans la France rurale (Nièvre). Dans une première partie, l'auteur analyse la vie rurale du canton, son organisation, sa politique locale, la situation des communes les unes par rapport aux autres, etc. Cette analyse sur l'intercommunalité a pour but de fournir des cadres de vie plus adaptés à la population du monde rural contemporain, de prendre en compte la vie quotidienne des habitants pour répondre aux besoins qu'elle engendre (emplois, logements, santé, éducation) etc. Dans une deuxième partie, la question abordée concerne la loi du 6 février 1992 instaurant la possibilité d'un groupement en communauté de communes créé dans le canton de Clamecy qui constitue une réflexion nouvelle pour la gestion des espaces ruraux.

CREP MM9429

· Planification urbaine

Direction de l'architecture et de l'urbanisme

FREBAULT Jean (dir.), LEMOSQUET Jean-Claude (dir.)

Le renouveau de la planification urbaine et territoriale

Paris-La Défense, MELT-DAU, 1993 ; 56 p., cartes, bibliogr. (ouvrage collectif DAU, DATAR, DDE, DREA d'urbanisme)

Ce document présente en 7 points des orientations méthodologiques et des pistes de travail pour relancer la planification urbaine et la coopération intercommunale. Il est traité : 1. de l'utilité de la planification et d'afficher des stratégies cohérentes de développement urbain dans l'espace et le temps ; 2. de la définition du concept de planification stratégique et de la démarche de projet ; 3. du contenu et des méthodes de la planification d'une agglomération ou d'un territoire, les exemples du bassin sidérurgique mosellan et de la vallée de l'Oise sont donnés ; 4. des périmètres pertinents de la planification (l'exemple du Var) ; 5. de la relance des schémas directeurs (l'exemple de l'agglomération clermontoise) ; 6. la cohérence des différents documents de la planification urbaine ; 7. du devoir de l'Etat de soutenir les démarches locales et intercommunales.

CDU 27727; DRE T.1935; IA 33120; DCN 40-165; IAB 3059; CTM 13334

LENFANT-VALERE Carine

Le renouveau des agences d'urbanisme

Urbanisme n° 257, oct. 1992 ; pp. 27-35, phot.

Un quart de siècle après leur création, à l'heure de l'intercommunalité, les agences d'urbanisme entendent participer à la réflexion sur la ville. En 1990, deux nouvelles agences ont été créées, une en 1991 et une est en préfiguration dans la vallée de l'Oise. Un bilan des agences d'urbanisme, dix années après la décentralisation, est dressé.

CDU; IA P.414

Ministère de l'environnement ; Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports

DUPONT Ambroise

Les entrées de villes ou redonner le goût de l'urbanisme

Paris, sn, 1994 ; 67 p., tabl.

Après avoir dressé un état des lieux des entrées de ville et des problèmes inhérents, une stratégie de rupture est proposée qui conforterait le maire comme acteur principal, favoriserait une intercommunalité de réflexion, traiterait ces zones comme des quartiers en difficulté et encouragerait un véritable urbanisme commercial.

CDU 31666; IA 36191; DRE T.2148

Oise La Vallée ; Université de Compiègne ; Direction départementale de l'équipement
L'aménagement du territoire, l'intercommunalité et l'environnement dans la vallée de l'Oise
Compiègne, Oise La Vallée, 1994 ; cartes
Ce document comprend trois volets : l'évolution du peuplement de la Vallée de l'Oise, l'interaction aménagement-environnement dans le projet d'Oise La Vallée et la prise en compte de l'environnement dans un processus d'aménagement local.
D60 700; D60 MPC

MERCIER Georges
Intercommunalité et aménagement sur l'agglomération annécienne
Grenoble, IUG, 1995 ; 38 p., cartes, bibliogr., ann. (note documentaire et synthèse, dir. J. Jeanneret)
Le cas du district d'Annecy est caractéristique d'une forme d'approche de l'aménagement du territoire privilégiant une politique locale pragmatique et soucieuse de respecter lautorité des communes du bassin. Après avoir présenté quelques étapes phares de l'aménagement du territoire et situé le bassin annécien dans son environnement, le thème de l'intercommunalité est développé en analysant ses caractéristiques sur l'agglomération d'Annecy. On voit ensuite comment cette intercommunalité, support et moteur de l'aménagement de son territoire, oriente la politique dans ce domaine et de quelle façon elle est représentée par son schéma directeur.
IUG B2526

- Services et réseaux innovants

PETREAU Eric
La mise en place d'une politique intercommunale d'espaces publics : l'exemple du parc naturel urbain (PNU) du district de Poitiers
Bordeaux, sn., 1995 ; 79 p., ann., bibliogr., carte, phot. (maîtrise des sciences et techniques d'aménagement, Institut d'aménagement, Université de Bordeaux III, dir. B. Bouzou)
Le parc naturel urbain (PNU) est apparu dans le cadre de la charte d'écologie urbaine du district de Poitiers, au titre de la mise en valeur des paysages, des vallées. Le PNU est un projet d'aménagement des vallées du district de Poitiers (8 communes) qui a pour objectifs la protection, la mise en valeur et de développement de ces territoires. Ce mémoire montre à travers l'analyse du projet puis l'analyse du fonctionnement de l'intercommunalité à Poitiers, pourquoi un projet, partie d'une politique communautaire, peut se transformer en une somme d'actions communales. Enfin, il propose des pistes pour la définition d'une politique intercommunale d'espaces publics sur le district Poitiers.
IAB 1995PE

LE CALVEZ Sylvie, SEJOURNET Pierre
Une politique paysagère intercommunale
Village n° 17, nov. déc. 1995 ; pp. 21-22
Le district de Haute-Bruche s'attache depuis plus de 10 ans à la sauvegarde et la valorisation des espaces naturels. Au travers notamment de l'association foncière pastorale. plus de 100 ha ont pu être défrichés, désouchés et nettoyés par l'association, avant d'être loués à des exploitants agricoles. Chaque commune est aussi invitée à réaliser son projet paysager.
CDU

Caisse des dépôts et consignations ; Fédération des parcs naturels de France ; Ecole nationale supérieure du paysage
GORGEU Yves (dir.), JENKINS Catherine (dir.)
La charte paysagère. Outil d'aménagement de l'espace intercommunal
Paris, La Documentation française, 1995 ; 188 p., phot., cartes, bibliogr.
Fruit d'une démarche volontaire d'élus, la charte paysagère peut devenir un bon outil pour un projet de développement intercommunal cohérent et respectueux du patrimoine. Le paysage peut en effet être une clé de lecture pour un projet daménagement à différentes échelles. Après avoir montré l'intérêt d'une approche paysagère et présenté la charte, sont détaillées les trois étapes fondamentales d'élaboration :

diagnostic, projet, contrat. Le guide insiste sur la démarche de concertation et d'animation et présente des outils juridiques adaptés (ZPPAU, POS).
CDU 32535

CHANELLIERE Raphaël
Le canal de l'Ourcq en Seine-Saint-Denis : vers une intercommunalité de projet ?
Sl, chez l'auteur, 1996 ; 195 p., plans, bibliogr., tabl. (DESS d'urbanisme, IFU, dir. J.-C. Boyer)
Après une présentation des lieux traversés par le canal, l'étude analyse leurs problématiques actuelles et les différentes hypothèses d'usages de cet axe dans une optique de revitalisation de la Seine-St-Denis. Les possibilités d'émergence de l'intercommunalité dans le département sont évoquées. Le contexte dans lequel sont occupées les berges du canal et l'évolution possible de cet espace sont exposés en intégrant les diverses interventions projetées qui font de ce site un espace à enjeu d'échelle régionale. Des propositions daménagements sont formulées afin de mieux insérer le canal dans son environnement et la pertinence d'une démarche d'aménagement intercommunale est évaluée.
IA 37602

TARTAS Emmanuelle
L'aménagement et la restauration de l'eau bourde par la voie de l'intercommunauté
Talence, sn, 1994 ; 128 p., ann., bibliogr., plans, phot. (maîtrise des sciences et techniques d'aménagement, dir. P. Menard)
Ce mémoire traite des possibilités d'application de l'intercommunalité aux aménagements et à la restauration de l'eau bourde, rivière périurbaine de l'agglomération bordelaise. Après une présentation de la problématique (droit de l'eau, intercommunalité, syndicat intercommunal de la Jalle de Blanquefort), l'auteur dresse un diagnostic de la rivière (son environnement, ses usages) et présente des propositions d'aménagement et de gestion tout en s'interrogeant sur les possibilités de création d'un syndicat intercommunal de l'eau bourde.
IAB 1994TA

Institut d'aménagement et d'urbanisme de la Région d'Ile de France ; Région d'Ile-de-France
LECROART Paul, DANICIC Slava, ABADIA Gérard
Un plan vert pour les boucles de la Marne : espace public et intercommunalité. Réédition juillet 1993
Paris, IAURIF, 1991 ; 287 p., cartes, bibliogr., pl.h.t. (étude réalisée pour la Région d'Ile-de-France, dir. J.-P. Lecoin, DAE)
Dans une première étape de diagnostic des boucles de la Marne, l'étude met en évidence les grands enjeux de l'élaboration d'un plan vert puis, dans une seconde étape, elle traite des objectifs, du contenu et des perspectives de mise en oeuvre du plan proposé.
IA 33150; MV 7626

CLAUDE Viviane, GUILLERME André
Ministère de l'urbanisme logement et transports ; Plan urbain
L'Orge et ses syndicats. Approches historique et technique d'une rivière périurbaine
Paris, ENTPE, 1986 ; 156 p., fig.
Toute l'histoire de la vallée de l'Orge (section inférieure) tourne autour de ces 3 thèmes : entretien, aménagement, protection. Ces 3 thèmes qui se succèdent dans l'approche politique, sociale et technique de la rivière ont pour corollaire la lente montée des prérogatives intercommunales, l'irréversible décadence des droits des propriétaires riverains et le dépérissement de l'espace commun. La question de la non-domanialité constitue la perspective centrale de cette recherche sur les "conditions de valorisation d'une rivière urbaine", mais l'intercommunalité offre une 2e perspective. La dynamique syndicale que l'on peut suivre depuis plus d'un siècle et demi s'est trouvée tributaire d'un régime juridique et du pouvoir de l'Etat technicien, qui malgré ses caprices en est resté à une définition très étroite de l'hydrologie. Il s'agit donc ici de suivre jusqu'en 1983 un long processus d'affranchissement, inachevé et bien sûr partiel.
CDU 18212; PU 1262; EPC NY0236; IA 35011

DESIRE Paul-Emmanuel
Ravitaillement en eau potable du département de la Somme
Hommes et terres du nord n° 4, sept., 1990 ; pp. 248-260, fig., bibliogr.
Dans la Somme la production et la distribution de l'eau potable se dispersent entre de très nombreuses petites unités alimentées par de très nombreux petits captages. Quelques gros syndicats d'adduction d'eau potable associent de nombreuses communes. La gestion est assurée tantôt par les collectivités locales tantôt par des entreprises privées ou domine la générale des eaux. l'intercommunalité de la distribution, quand elle existe, ne tient pas compte des limites administratives et n'a pas réussi à structurer l'espace rural. Les ressources sont abondantes et de bonne qualité mais la pollution gagne chaque année.
CDU

Assainissement... objectif 2005. Actes du colloque AFPE, 22 mars 1995, Paris
Eau pure n° 110, 1er-2ème trim. 1995 ; 135 p., phot.
Les communes ayant l'obligation de mettre en conformité leur système d'assainissement pour 2005 au plus tard, une réflexion a été engagée sur les solutions susceptibles d'optimiser les coûts en partant des résultats d'une enquête auprès de plus d'un millier de communes de plus de 2000 habitants : la valorisation de l'assainissement autonome, la promotion de l'intercommunalité, l'apport des scientifiques et des industriels devraient correspondre à une meilleure efficacité et à un allègement des charges.
IA 37466

LE BOZEC André
Le service d'élimination des ordures ménagères. Organisation-coûts-gestion
Paris, L'Harmattan, CEMAGREF, 1994 ; 460 p., ann., tabl., bibliogr.
Analyse systématique du service d'élimination des ordures ménagères mis en place dans les collectivités locales. Il est traité de l'organisation territoriale à travers l'intercommunalité, des procédés techniques de collecte-traitement et des coûts, des interrelations entre la gestion, le financement et la tarification. Cet ouvrage est un outil d'aide à la décision pour la mise en oeuvre des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés.
CDU 30585; IA 35673

PACHOLCZYK M.
La collecte sélective des déchets ménagers. Un essai de concrétisation dans la commune de Cannes
Reims, IATEUR, 1994 ; 113 p., ann., bibliogr., cartes, phot. (DESS urbanisme aménagement environnement, dir. de G. Vernet)
Dans une première partie sont développés, d'abord l'histoire de la gestion des déchets conduisant à la collecte sélective, puis le cadre législatif de la politique des déchets en France et dans la communauté européenne. Après avoir détaillé les déchets ménagers et leur mode de traitement, sont évoqués les différents modes de tri et de collecte sélective, et le devenir des différents matériaux concernés par l'étude de différents cas significatifs en France, un tour d'horizon des différents types de tri permet d'appréhender les solutions à mettre en place. La seconde partie est consacrée à l'étude de la commune de Cannes qui pratique le tri sélectif multimatériaux en apport volontaire et qui va mettre en place une collecte en porte-à-porte. Une enquête de terrain met l'accent sur la notion de participation des habitants. puis l'intercommunalité est évoquée pour faire face à l'implantation d'une usine d'incinération avec tri préalable et récupération d'énergie.
ITR 4252IA

Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise
Molsheim-Mutzig-Obernai-Barr - Démographie et habitat - Des enjeux au regard de la route départementale 500 et de la voie rapide du Piémont des Vosges
Strasbourg, ADEUS, 1994 ; 47 p.

L'étude s'est attachée à décrire les évolutions du logement et propose de mettre en place une politique d'habitat étroitement liée à la stratégie de développement économique dans le cadre d'une coopération intercommunale.
AUS 94 24 DEM

KIS Martine
Transport public périurbain, le grand oublié
Courrier des maires n° 22, 21 oct.-10 nov. 1994 ; pp. 14-17, phot.
En périphérie des villes, le transport public est souvent mal organisé : les mouvements de population ignorent les limites administratives et les communes doivent apprendre à travailler ensemble pour améliorer la situation. Les exemples de l'agglomération bisontine, du district du pays de Vannes et de l'agglomération stéphanoise, illustrent l'étude.
CDU; IA P.273

Le vélo, moyen de déplacement efficace : 6ème congrès national du club des villes cyclables, Rennes, 14-15/10/94
Rennes, Amarcande, 1995 ; 36 p., phot., plans
Les interventions ont été regroupées dans les quatre ateliers du congrès : expérimentation au service du vélo; stationnement et lutte contre le vol; vélo et intercommunalité ; jalonnement.
IA T.6367; DCN 61-A-157

Université Paris XII-Val-de-Marne ; Institut d'urbanisme de Paris ; Ministère de l'urbanisme, du logement et des transports ; Plan urbain
THAMAS Patricia
Réseaux câblés et territorialité; projet du réseau câblé étang de Berre/Golfe de Fos
Créteil, Institut d'urbanisme de Paris, 1986 ; 47 p., bibliogr.
Examen de la perception du réseau câblé par les élus locaux à travers l'exemple du projet du réseau câblé étang de Berre/Golfe de Fos. Les nouvelles technologies sont vues comme un enjeu pour les villes et pour les élus locaux. Présentation du site de l'étang de Berre, du projet communicable et de la préfiguration du canal local. Puis l'auteur étudie le rapport entre câble et intercommunalité et analyse la notion de local par rapport au choix du câble.
PU 1263; EPC NY-C4111; PU C-8118

GRAL ; GDR "réseaux"
Réseaux techniques et intercommunalités : entre territoires fonctionnels et institutionnels
Journée scientifique, 13 octobre 1993, Paris 1994

POUYET Bernard
Intercommunalité et université : le cas de l'agglomération grenobloise. in : intercommunalités, invariance et mutation du modèle communal français
Rennes, PUG, 1994 ; pp. 163-172
Au lendemain de la réélection de François Mitterrand, une véritable transformation de l'université s'est amorcée. Non sous forme de loi, mais au niveau de l'autonomie ou des moyens qui lui ont été donnés. Cela a permis aux universités la mise en oeuvre de projet et d'être en situation de négocier, entre autres avec les collectivités locales, qui se trouvent complètement engagées dans le schéma "Université 2000". Aujourd'hui s'amorce une réflexion sur la relation entre universités et collectivités locales et sur leur capacité à être un enjeu de solidarité intercommunale. Cette analyse s'appuie sur le cas de Grenoble.
IUG B2384

DUCHE Monique, BELHOMME Marie-Pierre, RUMEAU Geneviève
La coopération intercommunale en matière d'action sociale
Départements et communes n° 115, fév. 1995 ; pp. 27-32, phot.

La coopération intercommunale n'est pas évidente à mettre en oeuvre dans le domaine social et pourtant elle est nécessaire.
CDU; IA P.156

Observatoire des politiques culturelles ; Ministère de la culture
GAULT Michel
Action culturelle et coopération intercommunale
Paris, La Documentation française, 1992 ; 134 p. (publié avec le concours du Plan urbain)
Après une 1ère partie portant sur la décentralisation, la loi sur l'administration territoriale de la République et la coopération intercommunale, ce livre présente les travaux d'un séminaire qui a rassemblé en décembre 1991 des élus, des praticiens, des chercheurs et des responsables administratifs pour réfléchir aux enjeux et aux conditions de développement d'une coopération intercommunale dans le domaine de l'action culturelle, à partir de situations concrètes (le district urbain de St-Omer, la cartographie culturelle de Toulouse à Odyssud, la ville nouvelle de Cergy-Pontoise, l'office socioculturel de Mauron, l'institut culturel basque. Une dernière partie expose les réflexions des chercheurs ainsi que l'expérience des élus dans ce domaine.
CDU 27078; PU 1831; DCN 25-976; IA 33802

DUPUIS Jérôme
Présentation des nouvelles structures de coopération intercommunale. Session "intercommunalité et équipements sport/loisir", Paris, 9-10 février 1993
Paris, ENPC, 1993 ; 46 p.
EPC FC1684

2.2.3. ASPECTS JURIDIQUES

Les principales formes statutaires ou contractuelles de coopération intercommunales étant abondamment décrites, commentées et illustrées dans les ouvrages généraux indiqués précédemment, on ne mentionne ici que les textes présentant des formes plus originales.

Pays, entre territoires et projets. Du neuf avec de l'ancien
Territoires n° 364, janv. 1996 ; pp. 17-64
Intitulé "des pays" le titre II de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT du 4 février 1995) fait parler de lui : avec le choix de 42 dossiers de préfiguration expérimentant la notion de pays, les différents acteurs et réseaux de développement local en sont à l'heure de la réflexion : que recouvrent exactement les concepts de pays, de territoire, de projet ? quelle est la vision de chaque partenaire sur la question ? allons-nous vers de nouvelles relations entre partenaires locaux ? le développement local actuel apporte-t-il une reconnaissance des acteurs restés jusqu'ici dans l'ombre : associations, habitants ? enfin, l'Etat entend-il reprendre en main les dérives de la décentralisation et de l'intercommunalité émiettées ?...Ce dossier de "territoires" pose la question du développement local durable.
CDU

De l'intercommunalité au pays : les régions atlantiques entre traditions et projets
La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube, 1995 ; 116 p., cartes
Les pays traditionnels, héritiers de traditions vivaces, connaissent un renouveau. Les conditions d'émergence des villes-pays, associant étroitement les pôles urbains et les campagnes en vue de favoriser leur épanouissement mutuel, sont analysées. l'enjeu est de réussir l'intercommunalité au pays, entre l'enracinement territorial et la nécessaire ouverture.
IA 37178(1)

Fédération des maires des villes moyennes ; Institut de l'économie urbaine ; Crédit foncier de France
Villes moyennes, développement intercommunal et pays, bilan 1994
Paris, Fédération des maires des villes moyennes, 1994 ; 35 p., cartes
L'étude dresse l'état des lieux de la coopération intercommunale des villes moyennes, expose comment les maires de celles-ci appréhendent la notion de pays.
IA 35547

Institut d'aménagement de Bordeaux ; Conseil régional d'Aquitaine
VLES Vincent
L'intercommunalité en milieu rural à travers dix ans de contrats de pays en Aquitaine
Bordeaux, sn., 1987 ; 57 p., ann.
Commencée en 1975 au niveau national, régionalisée en 1977, la politique des pays a pris en Aquitaine une ampleur particulière. De 1977 à 1987, 77 contrats auront permis la réalisation de 815 millions de francs de travaux sur plus de 2000 communes. Le nombre des contrats, les conditions de leur application, les configurations de l'aménagement qu'ils génèrent en Aquitaine, témoignent parfaitement de l'évolution des rapports entre les pouvoirs publics et le monde du travail d'une part, et des relations des différentes collectivités entre elles de l'autre.
IAB P6

FOURNY Marie-Christine
Identités territoriales et stratégies d'aménagement - les réseaux de villes en Rhône-Alpes
Espace géographique n° 1995/4, déc. 1995 ; pp. 329-340; bibliogr.
La mise en place de nouvelles structures territoriales, dont celle des réseaux de villes, dépend pour une grande part du volontarisme des acteurs locaux. Cette échelle de l'action nous a conduits à examiner l'identité territoriale comme facteur de la production et de la forme des recompositions, l'analyse des discours des acteurs montre l'existence de stratégies identitaires, c'est-à-dire des systèmes de valeurs et des modes d'identification présentant une spécificité spatiale et orientant l'image de l'espace-réseau projeté, dans son contournement et ses limites.
CDU

Conseil régional de Bourgogne
Les chartes intercommunales et le développement local, colloque organisé à Dijon les 3 et 4 octobre 1991
Paris, Adels-Syros, 1992 ; 288 p., tabl.
Le colloque regroupe un ensemble d'interventions dans sept grandes parties : signification et portée des chartes intercommunales ; la charte, outil d'analyse et de prospective ; la charte, instrument de mise en oeuvre des projets ; la charte, facteur de mobilisation des hommes ; la charte et les autres procédures de développement local ; la charte, les politiques régionales et les politiques départementales ; la charte et l'intercommunalité. En annexe, sont recensées les chartes intercommunales existant en 1991.
CDU 28773; IA 32446

Centre de rencontres et d'initiatives pour le développement local
Les conventions de développement. Dossier de présentation
Paris, CRIDEL, oct. 1991; non pag., ann.
Présentation de l'objet, des acteurs et des modalités de mise en place des conventions de développement entre l'Etat et les collectivités territoriales. Le but est d'organiser un partenariat autour d'un projet (diversification économique, restructuration du territoire autour d'un grand équipement, coopération intercommunale de développement économique, etc.) et de donner une méthode de travail commune aux acteurs locaux. Les domaines couverts sont de nature économique, sociale ou culturelle et intéressent les secteurs de l'appui aux entreprises, de la formation, de la création d'emplois et du développement social urbain.
CDU 27184; BRA 842

2.2.4. ASPECTS FINANCIERS

Plusieurs ouvrages assez volumineux ont été consacrés aux rapports entre coopération intercommunale et finances locales, ce qui démontre autant l'importance que la complexité des questions budgétaires et fiscales.

SCHNEIDER Viviane, LARPIN Françoise, GUEGAN Serge
Intercommunalité : une nouvelle politique fiscale pour l'aménagement du territoire
Paris, ENPC, 1996 ; notes (stage de formation continue, 2-3 avril 1996)
Différents types de transferts financiers, de régimes fiscaux à l'intérieur d'un regroupement de communes, d'exonération temporaire de la taxe professionnelle en vue du développement local, selon les objectifs de la loi du 6 février 1992.
EPC FC3861/2229

BERNARD-GELABERT Marie-Christine
Intercommunalité et fiscalité
Répertoire fiscal des collectivités locales n° 5, juin-juill. 1992 ; 16 p., tabl.
Le dossier présente un guide de réflexion sur la mise en oeuvre d'un projet de regroupement en fonction des objectifs, du contexte et des possibilités du terrain local. Il expose les nouvelles structures, sur le plan fiscal et sur le plan financier : communautés de villes et communautés de communes. Il est complété par des fiches techniques sur les formes actuelles de coopération intercommunale.
IA P.351

Intercommunalité et taxe professionnelle
Lettre du cadre territorial nov. 1993 ; 238 p., ann., tabl., plan
Ce dossier analyse en détail les incidences financières et fiscales du choix d'une structure de coopération intercommunale. De nombreux cas concrets sont donnés : la taxe professionnelle à taux unique dans le district urbain de l'agglomération rennaise, la communauté de ville de Cambrai, la communauté de communes de "Marseille Provence Métropole".
CDU 29608

GUENGANT Alain
Taxe professionnelle et intercommunalité
Paris, LGDJ, 1992 ; 166 p., bibliogr.
L'auteur analyse dans la première partie l'équité territoriale et péréquation obligatoire de la taxe professionnelle et dans la deuxième le développement économique local et le partage volontaire de la taxe professionnelle.
CDU 27299

BREMOND Christine
La solidarité financière intercommunale. Partage ou mise en commun de la taxe professionnelle
Paris, Syros-Alternatives, 1992 ; 131 p., tabl., bibliogr.
Guide pratique sur la péréquation des ressources fiscales entre les communes et particulièrement sur les mécanismes de redistribution de la taxe professionnelle. La 1ère partie expose les principes de la solidarité financière intercommunale volontaire. Les exemples du SIRCEB, SIDES, SICOVAL, SIVOM sont donnés. La 2ème partie présente les textes législatifs relatifs à la péréquation et au fonds national et départemental de péréquation de la taxe professionnelle. La 3ème partie est consacrée aux nouvelles modalités concernant la taxe professionnelle des communautés de communes et des communautés de villes.
CDU 27019; EPC NY4271; IA 32173; DCN 40-156

GORGEU Yves

Communautés de communes et districts. Le passage à la fiscalité propre et la DGF

Paris, Syros-Alternatives, 1992 ; 232 p., ann., tabl., bibliogr.

Ce livre apporte une démarche de simulation de la première fiscalité et de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elle engendre dans le cadre des communautés de communes et des districts. Sont abordés entre autres : les perspectives d'une coopération intercommunales à fiscalité propre, le régime fiscal des groupements de communes, la création d'un groupement à fiscalité propre, la simulation fiscale de la 1ère année d'existence d'un groupement à fiscalité propre et les répercussions sur les communes ou les contribuables, la DGF des groupements de communes, la simulation de la DGF des groupements à fiscalité propre. Le dernier chapitre est consacré à l'exemple du district de Colombey-les-Belles.

CDU 27022; EPC NY4270; IA 32174; DCN 40-157

Finances locales et coopération territoriale

Revue française de finances publiques n° 34, 1991 ; pp. 7-213, tabl., graph., fig.

Les études traitent des incitations à la coopération intercommunale, de la péréquation dans les finances locales, des solidarités financières intercommunales dans les zones rurales, de la consolidation des comptes des collectivités locales, de la coopération transfrontalière, de la coopération avec les pays africains, de la situation au Québec, de la situation en Europe et de la coopération fiscale intercommunale en France.

IA 30479

BLANC Jacques, MARZIALES Alain

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales

Paris, LGDJ, 1993 ; 152 p., graph., tabl., ann., bibliogr., index

Panorama complet et critique des finances locales et des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Il est fait une critique des mécanismes de redistribution nés de la décentralisation. Il est question des principes et du fonctionnement, de la répartition et de la quotité, des bases indiciaires et réelles, de la fiscalité directe et indirecte locale, des concours financiers de l'Etat, de la péréquation, de la dotation globale de fonctionnement (DGF), de la dotation de solidarité urbaine (DSU), du fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, des emprunts et de l'endettement, etc.

CDU 28778

GILBERT Guy, GUENGANT Alain

La fiscalité locale en question

Paris, Montchrestien, 1991 ; 155 p., index, bibliogr.

Présentation et explication des fondements, de la structure et du fonctionnement de la fiscalité locale en France après la décentralisation et de son inscription dans l'harmonisation des réglementations européennes. Les questions suivantes sont abordées : pourquoi l'impôt local, qui paie, quel pouvoir du contribuable sur l'impôt local, quel impôt sur les habitants et sur les entreprises, quel partage de l'impôt entre habitants et entreprises, quel partage de l'impôt entre communes, départements et régions ; la correction des inégalités fiscales intercommunales ; coopération ou concurrence fiscale entre communes ; l'harmonisation des fiscalités locales dans les pays européens.

CDU 26576; EPC NY4266

BOYER Bénédicte

Intercommunalité : les élus face à l'opération séduction des banquiers

Courrier des maires n° 34, 21 avr.-4 mai 1995 ; pp. 10-12

Les structures de coopération intercommunale feront les grands investissements, donc les banquiers préparent des produits adaptés.

CDU; IA P.273

LARRAIN Alain
Le guide des indemnités des élus
Voiron, La lettre du cadre territorial, 1994 ; 160 p., tabl.
Quelles sont les indemnités des différents élus en France : maires, conseillers municipaux, généraux, régionaux, et membres des établissements publics de coopération intercommunale.
MV 7742

2.2.5. ASPECTS POLITIQUES

Peu d'écrits ont été consacrés exclusivement aux rapports entre coopération intercommunale et démocratie locale. Aussi, en dehors des quelques titres proposés ici, on devra se reporter aux ouvrages généraux dédiés à la coopération intercommunale (indiqués précédemment) ou à la démocratie locale.

Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones
La commune et le citoyen. Colloque international de l'AIMF, LOME 1991
LOME, AIMF, 1991 ; 292 p., tabl., phot., bibliogr.
Les communications sont regroupées à l'intérieur des quatre séances plénières: l'organisation communale en Afrique et l'image de la ville ; l'organisation communale au Maghreb et la décentralisation en France ; l'organisation communale en Europe et l'intercommunalité ; l'organisation communale au Québec et la communication sociétale. Une synthèse des travaux en ateliers et les diverses allocutions de bienvenue et de clôture complètent le document.
IA 30047

SAVARY Gilles
Quelles communes en 2015 ?
Pouvoirs locaux. C. de la décentralisation n° 25, juin 1995 ; pp. 105-108, tabl.
A la nécessité de l'intercommunalité, on oppose la recherche d'un optimum social territorial, un argument en faveur de la commune et du département français.
CDU; IA P.321

Ministère de l'intérieur ; Direction générale des collectivités locales
L'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale. Loi du 31 décembre 1982
Démocratie locale n° 26, juill., 1983 ; pp. 1-8
CDU

Poursuivre la décentralisation : 1. réflexions sur le bilan et les perspectives de la décentralisation ; 2. contributions des rapporteurs particuliers
Boulogne-Billancourt, Ed. Pouvoirs locaux, 1994 ; 2 vol., 97+804 p., tabl., graph., bibliogr.
Ce livre blanc analyse l'évolution de la décentralisation, soulignant que celle-ci, au-delà des transferts de compétences et de la suppression des tutelles, a libéré les énergies à l'échelon de chaque territoire et créé les conditions d'une régénération de la démocratie en rapprochant le citoyen de l'administration. Rendre la démocratie locale plus participative, clarifier les compétences de chacune des catégories de collectivités locales ou les rendre plus efficaces, réussir la modernisation des collectivités locales, renforcer l'organisation déconcentrée de l'Etat, tels sont les voeux.
CDU 29862(1-2); IA 34924(1-2); RIF 340(2)

MARTIN S., PRADEILLES J.-C.
Territoires communaux et instances supracommunales : à propos des territoires de la citoyenneté in "Gouvernement local et politiques urbaines", Biarez S. et Nevers J.-Y. Actes du colloque international, Grenoble, 2-3 février 1993
Grenoble, CERAT-CNRS, 1993 ; 559 p., bibliogr. (avec la participation du PIR-Villes/CNRS)
L'objectif de ce colloque est de saisir, à travers les récentes évolutions (décentralisation, changements sociaux, crise de l'Etat-providence, ouverture des collectivités locales à l'environnement économique, restructuration des services, technicisation...), la façon dont un gouvernement local ou urbain pouvait se constituer. Il tente de comprendre, à travers les notions d'action et de services publics ou de politiques publiques, quelles sont les caractéristiques et le devenir des politiques urbaines
CDU 29671;IUG A4666

RICHARD Pierre
Le temps des citoyens ; pour une démocratie décentralisée
Paris, PUF, juin 1995 ; 220 p., tabl., graph., bibliogr., coll. Politiques d'aujourd'hui
La décentralisation est un atout pour la France et de nouvelles réformes sont nécessaires pour approfondir la démocratie par la transparence de la vie publique et le développement de la participation du citoyen.
IA 36523

BAGUEMARD J., BECET J.-M.
La démocratie locale
PUF, Que sais-je ?, 1995

2.2.6. RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITES DE RANG SUPERIEUR

On évoque ici les liens croissants entre la coopération intercommunale et les politiques générales ou spécifiques des départements, des régions, de l'État, mais aussi de l'Union Européenne. On fait en outre une place particulière à la coopération transfrontalière.

Le rôle du département en matière culturelle et plus particulièrement en partenariat avec les communes
Caen, Conseil général du Calvados, 1993 ; pag. mult.
Ces actes de colloque traitent du rôle du département dans sa coopération avec les différents types de communes : ville-centre, grande ville, ville moyenne et petite ville. Sont présentées des interventions sur la place du département dans le développement culturel, sur le réseau départemental de diffusion de spectacles professionnels dans les communes rurales du Calvados, sur les missions et actions de l'office départemental d'action culturelle du Calvados.
CDU 30056

NOEL Christophe, RENAUD Yann
La place de l'intercommunalité dans les politiques régionales
Paris, CLF, 1996 ; 302 p., bibliogr., cartes, tabl.
Après avoir rappelé les évolutions de l'intercommunalité, de l'aménagement du territoire et du rôle des régions, l'étude montre comment ces évolutions ont convergé pour aboutir à l'élaboration de politiques régionales d'aménagement du territoire prenant en compte la dimension intercommunale. La place de l'intercommunalité organisée en établissements publics de coopération intercommunale au sein des politiques régionales actuelles est analysée. Les démarches prônées par les régions dans leur stratégie de territorialisation et d'aide à l'émergence de projets de développement sont examinées. Cela permet de

voir quel type de coopération intercommunale est encouragé et à quelle échelle. Des fiches par région décrivent les politiques régionales passées et actuelles et leurs liens avec l'intercommunalité.
IA 37329

Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
La décentralisation dix ans après : actes du colloque organisé au palais du Luxembourg les 5 et 6 février 1992
Paris, LGDJ, 1993 ; VIII-605 p., bibliogr.
Les interventions sont regroupées en six grandes parties qui correspondent aux sessions du colloque : la gestation et la naissance de la décentralisation ; l'Etat et la décentralisation; communes rurales, décentralisation et intercommunalité ; communes urbaines et décentralisation ; les régions et les départements après dix ans de décentralisation ; synthèse et conclusions.
CDU 28937; IA 33581

Un aspect inconnu de la décentralisation : la coopération verticale, relations des collectivités locales de rang inégal entre elles et avec l'Etat
Cahiers du CNFPT n° 40, mars 1994 ; pp. 7-238
Ce document analyse les modalités de la coopération verticale, entre collectivités de niveaux différents, dans le cadre de la décentralisation. Il est traité du transfert de compétences, des aspects financiers (financements croisés), du plan régional et des contrats régionaux de plan entre collectivités locales des exemples sont pris dans les domaines de l'urbanisme, de l'enseignement, de l'action sanitaire et sociale, etc.
CDU

Intercommunalité 1. enjeux et débats/regards européens
Territoires n° 324, janv., 1992 ; pp. 5-60
Ce dossier a été rédigé par des stagiaires de l'ENA dans le cadre d'un séminaire sur le regroupement des communes et la coopération intercommunale. L'actualité était celle du cheminement parlementaire de la loi "Joxe" sur l'organisation territoriale de la République mais la réflexion a dépassé ce cadre. Ce dossier ne présente pas une thèse, qui serait celle de la rédaction de territoires, mais plusieurs hypothèses parfois contradictoires, à la lumière d'autres pays européens. enjeux et débats actuels.
CDU

BOURJOL Maurice
Intercommunalité et union européenne : réflexions sur le fédéralisme
Paris, LGDJ, 1994 ; 196 p., ann., bibliogr., tabl. (coll. Décentralisation et développement local)
La réflexion scientifique s'organise autour de trois grandes questions: quelle est la source de l'intercommunalité ?; quelles sont les techniques de l'intégration des communes ?; derrière les mythes de l'Europe d'aujourd'hui, quelles sont les réalités ?
IA 34745

Dossier : l'Europe du terrain. La coopération européenne décentralisée
ENA mensuel n° 263, juin-juill. 1996 ; pp. 7-50, phot., cartes. ISSN 0762-5421
De la politique des jumelages à l'action extérieure des collectivités locales en passant par la coopération transfrontalière, la coopération décentralisée, vecteur de francophilie, se développe en Europe mais également dans le monde sans interférer dans les domaines de compétences de l'Etat. Le dossier explore différents aspects de ce thème : le principe de subsidiarité, le rôle du préfet, la mise oeuvre de la coopération sur le terrain, le rôle des grandes villes, la politique régionale, etc.
CDU

ERHEL Claude
Urbanisme à l'échelle européenne
Génie urbain. Aménagement et territoire n° 393, janv. 1993 ; pp. 46-91, fig., phot.
CDU; IA P.189

GILLES Jean-Bernard, FERRERO Claude
Les pionniers de la coopération transfrontalière
Gazette des communes n° 1283, 31 oct. 1994 ; pp. 16-21, phot. ISSN 0769-3508
L'espace frontalier est devenu une zone de projet et de coopération avec les voisins de la France. L'exemple du district des trois frontières, celui de Longwy, celui de Huningue, celui de Wattrelos et celui de la région Rhône-Alpes montrent les enjeux et les contraintes de cette coopération.
CDU; IA P.188

CONORD-CARDE Muriel
Etude de cas de la région Franco-Suisse Mont-d'Or/Chasseron. Les transports comme appui au développement local d'une région transfrontalière
Grenoble, IUG, 1995 ; 122 p., cartes, tabl., bibliogr., ann. (DESS urbanisme-aménagement, dir. A. Casalis)
Ce travail sur les évolutions possibles d'une région transfrontalière se développe selon deux parties : 1. histoire du massif du Jura, sa situation actuelle et présentation de la zone transfrontalière Mont-d'Or (FR.)/Chasseron (CH) comme passage privilégié à travers le Jura. Ensuite, introduction aux problématiques transfrontalières et présentation d'un organisme transfrontalier : la communauté de travail du Jura (CTJ). 2. les transports comme appui au développement local de la région : suivi des projets de transports à l'échelle européenne puis locale (rail et route), afin de positionner la zone d'étude dans les problématiques actuelles. Ensuite étude des transports et de leur rôle sur le développement local. Enfin présentation de trois scénarios d'évolution pour la région en matière de transports et impact de chacun d'eux sur son développement.
IUG D4888

CORDEL Philippe
Coopération transfrontalière dans le Genevois Suisse et Français : l'exemple des transports
Grenoble, IUG, 1993 ; 148 p., cartes, graph., tabl. (DESS urbanisme-aménagement, dir. G. Novarina)
La région urbaine de Genève pose le problème des rapports ville-centre/périphérie compliqués par la présence de la frontière nationale. Les instances de coopération transfrontalières chargées de réguler ces rapports sont handicapées par leur inadaptation à la décentralisation française. La nécessité d'approfondir cette coopération s'impose progressivement. Ceci est particulièrement vrai pour les transports qui subissent actuellement d'importantes mutations dans un contexte de réflexion de part et d'autre de la frontière sur le devenir du territoire. A l'heure actuelle, la coopération consiste en un échange d'informations sur des gestions séparées des problèmes. Mais l'émergence d'intérêts communs transfrontaliers permet de s'attendre à un approfondissement de la coopération.
IUG B2232

2.3. EXEMPLES ETRANGERS

Conseil de l'Europe
La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens
Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe, 1995 ; 220 p., bibliogr., coll. Communes et régions d'Europe n° 56
La taille des communes en Europe varie beaucoup entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci. Il n'existe pas de preuve indiscutable que ces différences ont un impact significatif sur l'efficacité des services publics locaux ou sur le niveau de participation des citoyens dans la vie publique locale.
IA 36241; DCN 40-180; CDU

Provincia di Alessandria ; Centro documentazione e ricerche economico-sociali
BELTRAME Carlo
Nuovo ordinamento delle autonomie locali : compiti di programmazione della provincia, le unioni di comuni, le aree metropolitane./ nouvelle organisation des autonomies locales : devoirs de programmation de la province, les unions communales, les aires métropolitaines
Alessandria, CEDRES, 1991 ; 79 p., tabl., cartes
Le rapport analyse les devoirs de programmation que la loi 142 de 1990 attribue aux provinces, examine les problèmes des petites communes et les solutions adoptées et proposées France et en Italie et discute de la problématique relative aux métropoles voisines de Turin, Gênes et Milan.
IA 32805

LOGIE Gérard
La coopération intercommunale en milieu rural. Un outil de développement
Paris, Syros-Alternatives, 1992 ; 161 p., tabl., ann., bibliogr. (coll. Les cahiers de l'intercommunalité, 1)
Etat actuel de la coopération intercommunale en France et comparaison avec les autres pays de la communauté européenne. Le 1er chapitre retrace l'histoire de l'administration locale en France et en Europe, explique les procédures de concertation et d'organisation intercommunales (schéma directeur, plan d'aménagement rural, parc naturel, contrat de pays, chartes, comité de bassin, pays d'accueil, convention de développement). Il est fait un bilan des efforts d'organisation territoriale et des impacts de la décentralisation. Le 2ème chapitre explique les instruments de l'intercommunalité : établissement public de coopération intercommunale (EPCI) leur fonctionnement et financement, la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République, les syndicats, districts, communautés de communes, etc. La suite du document propose des moyens pour renforcer la coopération intercommunale et la mettre au service des projets de développement local.
CDU 27021; EPC NY4269; IA 32172

Association internationale des maires et responsables des capitales et métropoles partiellement ou entièrement francophones
La commune et le citoyen. Colloque international de l'AIMF, Lomé 1991
Lomé, AIMF, 1991 ; 292 p., tabl., phot., bibliogr.
Les communications sont regroupées à l'intérieur des quatre séances plénières : l'organisation communale en Afrique et l'image de la ville ; l'organisation communale au Maghreb et la décentralisation en France ; l'organisation communale en Europe et l'intercommunalité ; l'organisation communale au Québec et la communication sociétale. Une synthèse des travaux en ateliers et les diverses allocutions de bienvenue et de clôture complètent le document.
IA 30047

DELEVAUX Cécile
Maîtriser l'urbanisation et promouvoir les transports collectifs à l'échelle intercommunale : le cas de Hanovre en Allemagne
Transports urbains n° 84, juill.-sept., 1994 ; pp. 5-14, fig., cartes, tabl., phot.
Après une présentation de la structure intercommunale de l'agglomération de Hanovre qui prend en charge les transports collectifs, l'article explicite, à travers l'organisation administrative allemande très décentralisée, l'élaboration et les orientations du plan d'aménagement régional, niveau intermédiaire entre le plan du land et les plans des communes.
CDU

LEFEVRE Christian
Le gouvernement des aires métropolitaines dans les pays industrialisés
2001 plus n° 33, janvier 1995 ; 25 p., bibliogr.

Ce document fait le point sur l'organisation du système institutionnel local dans les pays industrialisés européens. Il traite de la recherche de l'adéquation entre territoire institutionnel et territoire urbain à travers les différentes réformes du pouvoir local, notamment la décentralisation.
CDU 30980; IA 35832; DCN 40-181

LEFEVRE Christian
Italie : l'échelon intermédiaire introuvable
Revue politique et parlementaire, n° 965, 1993 ; pp. 25-43

LEFEVRE Christian
Grandes agglomérations europénnes et institutions. in Dossier prospective et territoires
Paris, DATAR, 1994 ; pp. 49-75, tabl., carte
Le dossier présente une réflexion sur l'administration des grandes aires métropolitaines en Allemagne, en Italie, aux Pays-Bas (Randstadt), en Angleterre.
IA 34415

LEFEVRE Christian
Le gouvernement des métropoles américaines : l'autonomie locale contre les institutions d'agglomération (1960-1992)
Politiques et management public vol. 10, n°4, déc. 1992 ; pp. 27-53, bibliogr.
Les métropoles des Etats-Unis se caractérisent par une fragmentation politico-institutionnelle extrême ; les tentatives de constitution d'une administration au niveau de la métropole ont presque toutes échoué. L'importantce de l'économie locale demeure le facteur essentiel permettant de comprendre le blocage culturel et politique des réformes, mais aujourd'hui l'urgence des problèmes de transport et d'environnement semble précipiter l'intervention des états fédérés en faveur d'une administration régionale des agglomérations.
IA P.474; CDU

IRER
Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano
Progetto Milano, Franco Angeli, Milan, 1989

JOUVE B., LEFEVRE Christian
Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne
Revue française de sociologie, 1996
CDU

JOYE D. (dir.)
Habitants des quartiers, citoyens de la ville ? structure sociale et participation dans six villes suisses
Seismo, Zurich, 1995

Localisation des documents

Les documents cités dans cet ouvrage
peuvent être consultés dans les centres de documentation des organismes suivants :

COTE / LIEU

AUB	**Agence d'urbanisme et de recherche de Bordeaux-Aquitaine (AURBA)** Rue Jean Fleuret - BP 549 - 33002 Bordeaux cedex tél. 05 56 99 86 39 - fax 05 56 24 39 50
AUS	**Agence de développement et d'urbanisme de l'agglomération strasbourgeoise (ADEUS)** 9, rue Brûlée - BP 47R2 - 67002 Strasbourg cedex tél. 03 88 21 49 00 - fax 03 88 75 79 42
BRA	**Bureau de la recherche architecturale (BRA)** **Ministère de la culture - Direction de l'architecture** 8, rue Vivienne - 75002 Paris tél. 01 40 15 32 76 / 72 - fax 01 40 15 33 00
CDU	**Centre de documentation sur l'urbanisme (CDU)** Ministère de l'équipement, des transports et du logement (METL) Grande Arche - 92055 Paris-La Défense cedex 04 tél. 01 40 81 11 78 - fax 01 40 81 15 99
CP	**Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Cergy-Pontoise (EPACERGY)** B.P. 47 - rue de la Gare - 95020 - Cergy Pontoise cedex tél. 01 34 20 55 36 - fax 01 34 20 56 00
CREP	**Centre de recherches et d'études sur Paris et l'Ile-de-France (CREPIF)** Université de Paris-Sorbonne - 12 rue de la Collégiale - 75005 Paris tél. 01 47 07 76 00 - fax 01 47 07 45 19
CTA	**Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée (CETE AIX)** BP 37000 - 13791 Aix-en-Provence cedex 3 tél. 04 42 24 76 32 ou 38 - fax 04 42 24 76 25
CTM	**Centre d'études techniques de l'équipement de l'Est (CETE EST)** 1, boulevard Solidarité - BP 5230 - 57076 Metz cedex 03 tél. 03 87 20 43 23 ou 22 - fax 03 87 20 46 99
CTN	**Centre d'études techniques de l'équipement de l'Ouest (CETE NANTES)** MAN - Rue René Viviani - B.P. 44223 - 44062 Nantes cedex 02 tél. 02 40 12 83 28 - fax 02 40 12 84 44
DCN	**Centre d'études techniques de l'équipement de Nord-Picardie (CETE)** **Docamenor** - 2, rue de Bruxelles - BP 275 - 59019 Lille cedex tél. 03 20 49 60 00 - fax 03 20 53 15 25

DRE **Direction régionale de l'équipement de l'Ile-de-France (DREIF)**
21 - 23, rue Miollis - 75732 Paris cedex 15
tél. 01 40 61 82 34 ou 25 - fax 01 40 61 85 85

D60 **Direction départementale de l'équipement de l'Oise (DDE 60)**
Boulevard Amyot-d'Inville - BP 321 - 60021 Beauvais cedex
tél. 03 44 45 43 11 - fax 03 44 06 50 08

EPC **Ecole nationale des ponts et chaussées (ENPC) - Atelier d'urbanisme**
Cité Descartes - bureau 50-105 Aile Vicat - 6-8, avenue Blaise Pascal
77455 - Marne-la-Vallée cedex 2
tél. 01 64 15 34 75 - fax 01 64 15 34 79

EV **Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle d'Evry (EPEVRY)**
6, bd du Maréchal Leclerc - Quartier Aguado - 91011 Evry cedex
tél. 01 60 87 41 27 - fax 01 60 78 16 68

IA **Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF)**
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15
tél. 01 53 85 79 17 ou 23 - fax 01 53 85 76 02

IAB **Institut d'aménagement de Bordeaux III (IAB)**
Université de Bordeaux III - Esplanade Michel de Montaigne - 33405 Talence cedex
tél. 05 56 84 51 42 et 50 18 - fax 05 56 84 51 36

ITR **Institut d'aménagement du territoire et de l'environnement de Reims (IATEUR)**
Université de Reims - Faculté de droit et des sciences économiques
57 bis, rue Pierre-Taittinger - 51096 Reims cedex
tél. 03 26 05 38 60 - fax 03 26 05 38 00

IUG **Institut d'urbanisme de Grenoble (IUG)**
2, rue François Raoult - 38000 Grenoble
tél. 04 76 85 16 68 - fax 04 76 56 21 76

LUM **Université de Lyon II - Lumière**
Bibliothèque universitaire centrale de droit et lettres
18, quai Claude Bernard - 69365 Lyon cedex 07
tél. 04 72 76 82 02 - fax 04 72 76 82 10

MV **Etablissement public d'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée (EPAMARNE)**
5, bd Pierre Carle - Noisiel - 77426 Marne-la-Vallée cedex 02
tel. 01 64 62 44 49 - fax 01 64 62 45 80

PCA **Plan construction et architecture (PCA)**
Ministère de l'Equipement, des transports et du logement
Grande Arche - paroi nord - 92055 Paris-La Défense cedex 04
tel. 01 40 81 24 75 - fax 01 40 81 24 46

PU **Plan urbain (PU)**
Ministère de l'équipement, des transports et du logement
Grande Arche - 92055 Paris-La Défense cedex 04
tél. 01 40 81 66 44 - fax 01 40 81 15 99

TFE *Travaux de fin d'étude (TFE) de l'ENTPE*
Ecole nationale des travaux publics de l'Etat (ENTPE)
Rue Maurice Audin - 69518 Vaulx-en-Velin
tél. 04 72 04 70 70 - fax 04 72 04 62 54

TU

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU)
9, rue Juliette Récamier - 69421 Lyon cedex 06
tél. 04 72 74 58 98 - fax 04 72 74 59 00

Lexique de l'intercommunalité

ATR	Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'Administration Territoriale de la République
DGF	Dotation globale de fonctionnement
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique

L'INTERCOMMUNALITE entre optimum territorial et pouvoir local

lecture de la littérature récente

Introduction

Peut-on, encore une fois, à propos de l'exercice du pouvoir local et, notamment, de la "décision urbaine", parler d'une "exception française" ? Le sens commun inclinerait à le penser : morcellement communal, empilement des niveaux d'administration, découpage en "blocs de compétence", absence de conception claire des rapports entre collectivités territoriale et État, toutes ces données, et d'autres encore, pourraient laisser croire qu'en la matière, là où le fameux pragmatisme anglo-saxon tend à les simplifier, la légendaire aptitude nationale à compliquer les règles aurait encore fait des siennes.

S'agissant du gouvernement local, nous ferions face à un paysage illisible, hérissé d'institutions de toutes sortes, où s'enchevêtrent pouvoirs et compétences, légitimités et autonomies, tiraillé entre les pôles opposés d'un État demeuré jacobin - entendant rester seul maître sur l'étendue du territoire national - et de communes murées dans leur égoïsme territorial, soucieuses avant tout de leur propre bien être. L'intercommunalité serait la solution française, manière de compromis, à ce conflit de légitimités et de volontés : les formules de type syndical permettraient à la fois de répondre à des questions techniques précises soulevées par l'accroissement des besoins et de la croissance urbaine, sans pour autant entamer ni la toute puissance de l'Etat, ni l'intégrité des collectivités locales.

Ce compromis aurait éclaté, sous la pression conjuguée de l'Etat dans les années soixante puis des collectivités locales dans les années soixante-dix et quatre-vingt.

Au nom de l'optimum territorial - dans le domaine de la planification spatiale notamment - l'Etat a suscité des entités d'agglomération supra communales, dont les communautés urbaines constituent le fleuron. Schémas directeurs et agences d'urbanisme constituent autant de jalons destinés à amener les communes à renoncer pour partie à leur autonomie territoriale au nom d'une rationalité supérieure, celle de l'agglomération. Cette rationalité est de deux ordres : économique d'abord, puisque cette échelle est censée procurer des économies substantielles en matière de transports, d'infrastructures, de localisation d'équipements et d'activités ; politique ensuite, puisqu'elle tend à constituer un référent unique, s'intégrant dans un schéma national d'aménagement du territoire.

En parallèle, les collectivités locales et notamment les mairies des grandes villes, ont cherché, dès les années soixante-dix, à sortir des limites de leur territoire électif, souvent trop étroites par rapport à leurs ambitions, pour affirmer un rôle fédérateur sur l'ensemble de leur agglomération ou, tout au moins, tenter de le faire. L'intercommunalité dite de projet, fortement affichée par les élus locaux au cours des années quatre-vingt, répond à ce souci, même si elle butte sur la question de la répartition des ressources.

Pour ces deux lignes, les vieilles formules syndicales ne répondent plus au besoin du moment : un nouveau compromis doit être trouvé, qui allie légitimité démocratique, performance technique, capacité financière, assise territoriale fonctionnelle et respect de la mythique "démocratie locale" incarnée par la commune (cellule de base, etc.).

Il s'agirait là, à nouveau d'une querelle bien française, cherchant à résoudre une équation dont les termes ailleurs se poseraient autrement. Certains seraient enclins à bouleverser ce paysage trop encombré, quitte à froisser les susceptibilités notabiliaires, pour résoudre, de façon rationnelle, la question institutionnelle urbaine : supprimer un niveau de collectivités territoriales, créer de véritables gouvernements d'agglomération au delà de 100 000 habitants par généralisation de la loi Paris-Lyon-Marseille. Nous pourrions enfin nous aligner sur nos voisins, amis et compétiteurs de l'Europe du Nord, dont l'administration locale semble tellement plus simple et lisible.

Pourtant, à regarder rapidement ce qui se passe dans les pays comparables, l'exception française ne semble pas si exceptionnelle ou en tout cas pas si française qu'on pourrait le croire. Toutes les agglomérations connaissent des problèmes similaires, notamment dans le rapport entre légitimités démocratiques et optimum territorial. Aucune des agglomérations des pays industrialisés ne semble parvenue à concevoir un compromis viable et durable entre délibération et efficacité technique. Aucun pays n'est parvenu à résoudre de manière satisfaisante les conflits d'échelle et de rationalité, notamment entre pouvoir central et pouvoir local. Si le paysage français est plus compliqué qu'ailleurs, ce n'est sans doute pas là qu'il tire son caractère d'exception. Il nous semble plutôt que le particularisme national se marque par le tour politique que prend le débat sur le pouvoir local : la question locale engage l'affrontement de conceptions diverses du politique lui même, c'est à dire de la question de la citoyenneté et de la légitimité de l'action publique.

Ce débat se déroule simultanément sur la scène locale et la scène nationale : la question du gouvernement (ou de la gouvernance) local(e) touche à la question du gouvernement tout court : le politique doit-il s'ajuster aux évolutions socio-économiques, à la recherche permanente de l'optimum territorial ? comment les légitimités nationales et locales s'imbriquent-elles ? existe-t-il une et une seule raison technique qui épuiserait l'ensemble des problèmes qui se posent à l'échelle locale ?

Vu sous cet angle, le débat français autour de l'intercommunalité, du pouvoir local et de l'optimum territorial perd de son byzantinisme apparent. Il s'inscrit dans une tradition du gouvernement comme problème devant être discuté et non pas seulement comme un appareillage technique à mettre en oeuvre. C'est pour cela que, dans ce rapport, nous avons surtout cherché à poser les termes généraux du débat, à travers un survol rapide de la littérature consacrée, ces dernières années, à la question, et quatre illustrations issues de l'histoire institutionnelle, politique et urbaine de grandes agglomérations françaises.

avertissement : La nature de l'enquête nous a conduit à recourir à de nombreuses citations. Afin de ne pas lourdir la lecture du texte, nous nous sommes néanmoins abstenus de reproduire ces développements avec des guillemets. Le nom des auteurs apparaît chaque fois à l'intérieur ou à la fin de paragraphe ainsi qu'en bibliographie.

1. ANALYSE BIBLIOGRAPHIQUE NATIONALE

1.1. L'ÉTAT

Point de départ de la présente recherche, le rapport "Vivre ensemble" de 1977 (Guichard, 77) relève la contradiction entre l'unité de problèmes et de destins qui se nouent au sein d'une agglomération et la mosaïque municipale héritée de l'histoire lointaine. Si le rapport préconise une coopération renforcée entre les communes, celle-ci doit être respectueuse de l'identité communale : les communes sont irremplaçables et doivent être maintenues, proclame-t-il, même si elles doivent s'associer en *communautés* pour exercer leurs compétences. La coopération intercommunale telle qu'envisagée par le rapport Guichard doit s'exercer sur un territoire compact et solidaire afin que les habitants en perçoivent l'intérêt commun, la carte des communautés devant coller à la configuration physique des agglomérations urbaines. Il s'agit d'opérer des regroupements de nature à reconstituer une unité de conception et de décision à l'intérieur d'un même espace urbain. Pour la détermination de cet espace, le rapport se réfère à la fois à un optimum fonctionnel et un optimum dimensionnel (Autexier, 81) : il prône l'avènement d'unités de gestion capables d'assumer un éventail assez large de tâches, mais à partir d'un *seuil* démographique, économique et territorial (que le rapport se refuse d'ailleurs à fixer abstraitement).

Le rapport "Vivre ensemble" se veut critique envers la nature technocratique des organisations intercommunales mises en place à partir des années 1960. Celles-ci auraient contribué à la fragmentation des responsabilités, à l'émiettement des satisfactions offertes aux citoyens et au développement de dépendances à l'égard de décisions prises à un niveau chaque fois plus élevé. Mais il manifeste une prudence de bon aloi sur le chapitre de la légitimité démocratique qu'il conviendrait de conférer à ces instances. Si l'élection de conseils des communautés au suffrage direct reste l'horizon souhaitable, le rapport demande que l'étape du scrutin indirect ne soit pas brûlée (Guichard, 77).

La mise en place de structures organisant l'intercommunalité était considérée par le rapport Guichard comme le préalable à un vaste transfert de compétences aux communes, dans le cadre d'une décentralisation institutionnelle d'ensemble. Compromis entre le respect d'une tradition historique qui fait la part belle à la liberté communale et les exigences de la planification urbaine, les recommandations du rapport Guichard resteront lettre morte. Depuis la loi du 16 juillet 1971 sur les Fusions et regroupements de communes et jusqu'à la loi du 6 février 1992 relative à l'Administration territoriale de la République, le législateur n'a plus été appelé à délibérer de l'ensemble des problèmes posés par l'émiettement communal. La loi de décentralisation de 1982 a laissé de côté cette question afin de ne pas compliquer davantage encore la mise en oeuvre de l'ensemble de la réforme. Il se borne à constater que le problème reste posé et renvoie la solution à une loi ultérieure (Pierret, 90).

Au terme d'une décennie marquée par quelques interventions ponctuelles (loi du 7 janvier 1983, loi du 13 janvier 1983, loi du 5 janvier 1988), le législateur se saisit à nouveau de la question, au titre III de la loi du 6 février 1992, pour tenter de donner une impulsion nouvelle à la coopération entre collectivités locales. Outre les inconvénients classiques du morcellement communal (surcoût administratif, disparités de ressources et de pression fiscale entre communes, absence de taille critique à l'échelle européenne...), les motifs avancés par le législateur pour l'adoption du titre III de la loi de 1992 sont le signe d'un renouvellement de la conception étatique des coopérations locales. Ces motifs sont principalement de deux ordres : les solutions à la crise de la ville (et notamment celle du logement et de l'urbanisme) ne peuvent être apportées qu'au niveau du bassin d'activité ou de l'agglomération ; les décideurs locaux asîrent à étendre leurs responsabilités en matière de développement local sous l'effet des mutations économiques.

Comme le reconnaît le rapporteur de la loi, Christian Pierret, le projet de loi sur l'Administration territoriale de la République n'a pas réalisé l'unanimité sur les modalités de mise en oeuvre de l'objectif de coopération, mais a suscité au contraire d'âpres débats parlementaires. S'il n'existe plus personne désormais pour proposer le regroupement par la contrainte, à l'autre extrême, les partisans de la liberté locale voient dans toute incitation de l'État à la coopération locale, une atteinte au libre arbitre des élus sur les formes de coopération qu'ils entendent pratiquer. Pourtant, les nouvelles formules de coopération prévues par la loi du 6 février 1992 sont loin de bouleverser les grands équilibres institutionnels. Les 36 000 communes françaises sont perçues par le législateur comme un facteur de participation à la vie publique ; toute remise en cause des structures communales est supposée aller à l'encontre de l'objectif de rapprochement de l'administration et des administrés (Pierret, 90). Les dispositions du titre II de la loi, qui visent à améliorer l'information des habitants et leur participation à la vie locale, s'appliquent d'ailleurs essentiellement au cadre communal et non au cadre intercommunal (Becet, 92).

La loi de 1992 constitue-t-elle néanmoins une avancée significative dans la voie de la coopération intercommunale ou se résume-t-elle à un simple toilettage institutionnel (Cahiers de l'IAURIF, 93) ? Le fait que le législateur ait institué deux nouveaux procédés de coopération intercommunale - communautés de villes et communautés de communes - sans les substituer mais en les superposant aux formes anciennes de coopération, peut aussi bien être interprété comme l'indice d'une volonté de relancer une politique de rationalisation des structures communales, que comme la manifestation d'une certaine impuissance à y parvenir (Jégouzo, 93). Les attributions et règles de fonctionnement des communautés de villes, identiques à celles des collectivités territoriales aux termes de la loi, semblent marquer sinon une étape vers la création d'une nouvelle collectivité territoriale, du moins le passage progressif à des formes de coopération intercommunales de plus en plus intégrées (Pierret, 90). Pourtant, au regard des structures prévues par la loi, la communauté de villes reste un établissement public ayant des compétences spécialisées et un fonctionnement régi par son statut propre. Les compétences peu nombreuses mais obligatoires qui lui sont attribuées sont de nature beaucoup plus politique que technique, et doivent permettre aux territoires concernés d'organiser le "développement concerté de l'agglomération" (Jégouzo, 93).

L'innovation majeure de la loi paraît se situer surtout sur le plan des moyens financiers. Le texte associe en effet étroitement enjeu territorial et enjeu financier. Le partage local de la taxe professionnelle (souhaitée par une majorité de responsables locaux) pourrait compenser le peu d'intérêt manifesté par les maires pour les structures coopératives d'agglomération (Guengant, 92).

En prévoyant l'adoption de *schémas départementaux de coopération*, l'État paraît s'inscrire dans une logique dirigiste depuis longtemps révolue (projet Fouchet de 1967, loi Marcellin du 11 juillet 1971) davantage que dans une démarche contractuelle d'incitation des commune à s'associer librement autour d'objectifs de développement négociés avec lui, démarche inaugurée avec les contrats de pays, les programmes d'action foncière, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, etc. En réalité, observe Y. Jégouzo, les conditions d'élaboration des schémas et leur portée juridique rapprochent davantage la méthode adoptée de la seconde logique. Tout en laissant ouverte aux communes la possibilité de prendre l'initiative de regroupements, la loi du 6 février 1992 instaure une procédure visant à susciter ces regroupements à partir d'une réflexion globale conduite à l'échelle départementale par une commission départementale de la coopération intercommunale. Bien que composée d'élus pour l'essentiel, le rôle de cette commission, suspecte par nature d'attentat à la liberté communale aux yeux du lobby communal présent au Parlement, a été conçu de manière restrictive. Le pouvoir du préfet pour arrêter le schéma départemental est étroitement limité : il ne peut qu'accepter en bloc les propositions de la commission ou les soumettre à nouveau à la discussion. Seule mesure contraignante, le schéma permet à une majorité de communes situées dans son périmètre de décider d'incorporer contre son gré une commune réfractaire à toute forme de coopération (Jégouzo, 93).

Contrairement à certaines apparences, la loi du 6 février 1992 est donc loin d'organiser le retour de l'État sur la scène de l'intercommunalité. Dépossédé de la plus grande part des compétences qui lui permettaient d'intervenir dans la gestion des villes avant 1982, il limite son ambition à rationaliser la concertation entre celles-ci. Il continue en même temps de refuser aux structures intercommunales les moyens politiques propres à affermir leur action, au risque d'amplifier le décalage ente la société civile et la classe politique locale.(Buron, 93) L'État pourra-t-il demeurer longtemps sourd aux revendications notabiliaires ? Lieu de débat entre les divers acteurs institutionnels, le Commissariat général du plan témoigne déjà, à travers certains de ses rapports, des progrès de l'idée de pouvoir d'agglomération. De manière encore prudente, le rapport du groupe "Décentralisation : bilan et perspectives de préparation" de préparation du XIe plan, préconise l'élection au suffrage universel direct des délégués communautaires en instaurant une procédure de vote préférentiel à la faveur des élections municipales. Ainsi les problèmes intercommunaux seraient débattus pendant la campagne municipale sans remettre en cause l'institution municipale elle-même. La solution consistant à élire les représentants au suffrage universel direct dans le cadre des circonscriptions du groupement de coopération risquerait au contraire d'amplifier les conflits entre communes et structures intercommunales, de conduire ainsi à la primauté de ces dernières, voire au dépérissement de la commune (Buron, 93).

Le rapport du groupe "Villes" de préparation du XIe plan se situe, quant à lui, dans la droite ligne du manifeste des Maires de Grandes Villes de France (cf. *infra*) : seul le renforcement de l'agglomération, et singulièrement des villes centres ayant perdu avec la décentralisation de leur prééminence face aux communes périphériques, permettrait de s'attaquer à la racine des désordres et inégalités engendrés par des politiques urbaines concurrentes. Développant une vision radicale, le rapport Geindre suggère de constituer l'agglomération en entité politique propre, soumise à la sanction démocratique : les anciennes communes devenues des arrondissements subsisteraient à l'échelon politique de proximité, sur le mode déjà adopté par la loi PLM (Geindre, 93).

Citons, enfin, un exemple de la littérature prospective de l'État, émanant d'un parlementaire et d'un haut fonctionnaire, qui proposent de sortir d'une logique de la souveraineté territoriale pour voir se créer des institutions politiques à vocation mondiale disposant d'une souveraineté sur certains segments de la vie sociale. Tout en suscitant une refonte complète des collectivités locales, l'État devrait pousser celles-ci à se constituer en réseaux par-delà les frontières surannées. Par l'abandon du principe de proximité géographique, ces auteurs espèrent voir le politique recouvrer sa capacité d'action (Balligand, Macquart, 90).

bibliographie

Christian AUTEXIER, "Le mythe de l'optimum dimensionnel", in *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord Ouest*, IFSA, CNRS, 1981

Jean-Pierre BALLIGAND, Daniel MACQUART, "La fin du territoire jacobin", A. Michel, 1990

Jean-Marie BECET, "Loi n°92-125 du 6 février 1992 et démocratie locale", in *Cahiers du CNFPT* n° 37, décembre 1992

Cahiers de l'IAURIF n° 103, avril 1993

Alain GUENGANT, in *Pouvoirs*, n° 60, 1992

Rapport Christian PIERRET au nom de la commission spéciale sur le projet de loi d'orientation relatif à l'Administration territoriale de la République, doc AN, n° 1888, 1990

"Décentralisation : l'âge de raison", rapport du groupe *Décentralisation : bilan et perspectives*, présidé par Martine BURON, préparation du XIe plan, La Documentation française, 1993

"Villes, démocratie, solidarité : le pari d'une politique", groupe *Villes*, présidé par François GEINDRE, préparation du XIe plan, La Documentation française, 1993

"Vivre ensemble", rapport de la commission de *Développement des responsabilités locales*, présidée par Olivier GUICHARD, La Documentation française, 1977

1.2. LES ELUS LOCAUX

Trois textes sont représentatifs de l'évolution de la position des maires, et singulièrement des maires de grandes villes, vis-à-vis de l'intercommunalité.

En 1979, l'Association des Maires de Grandes Villes de France publie un Livre blanc sur la réforme des collectivités locales ("La renaissance de la ville") qui s'inscrit encore largement en réaction au "traumatisme" de la loi du 16 juillet 1971 dont l'abrogation est naturellement demandée. La création de toute structure de coopération entre les communes est subordonnée au respect du principe de l'autonomie communale et doit reposer sur une base du volontariat. En outre, les maires demandent que leur soit accordée la possibilité de renégocier l'appartenance aux structures de coopération intercommunale, lesquelles doivent, grâce à leur souplesse, leur apporter une large gamme de solutions. Les maires de grandes villes prônent, enfin, le maintien d'un équilibre entre la ville centre, qui doit conserver un rôle pilote, et le reste de l'agglomération (AMGVF, 79).

Quelques années après l'adoption des lois de décentralisation, la réflexion des élus sur l'intercommunalité est relancée, notamment à la suite du rapport du sénateur Barbier issu d'un groupe de travail où l'Association des Maires de France se trouvait représentée. La coopération n'est plus conçue comme une affaire strictement technique. Ledit rapport préconise l'extension des formules de coopération favorisant un *développement local d'ensemble* (Barbier, 88). Le 71ème congrès de l'AMF, qui se tient en octobre 1988, est significativement intitulé "La coopération en marche". Au-delà du refrain obligé sur la nécessaire préservation de l'identité communale, l'accent est mis sur une nouvelle dimension de l'intercommunalité en train d'apparaître et ayant pour objet un développement concerté et équilibré sur des zones de solidarité plus vastes, dans le cadre de bassins d'emploi, d'habitat ou de pays. D'où le nécessaire élargissement du champ territorial de la coopération et de ses domaines.

Sans écarter *a priori* la création de structures, les élus reconnaissent qu'ils sont de plus en plus conduits à fonder leur coopération sur la base d'un projet de développement associant d'autres acteurs, publics et privés, en amont. D'où l'intérêt des démarches de coopération plus informelles, s'appuyant sur des formules souples telles que l'association. La formule de la "charte intercommunale d'aménagement et de développement" (loi du 7 janvier 1983) constitue à leurs yeux un modèle de coopération. Les chartes illustrent le recours à une logique contractuelle qui permet de moduler la coopération au gré des besoins. Plus largement, seuls les rapports contractuels de caractère pluriannuel doivent permettre aux communes de nouer un dialogue équilibré avec l'État, les régions et les départements.

A ce même congrès de l'AMF, les maires se font en revanche muets s'agissant de la dimension politique des groupements de communes. Leur conception des fondements de la légitimité démocratique des structures intercommunales est singulièrement étroite : ils se bornent à souhaiter que les citoyens soient associés à la démarche, en prenant pour exemple une politique de communication permettant aux habitants de mieux connaître l'existence des organismes de coopération et les services dont ils bénéficient grâce à eux ! (AMF, 88).

Avec le Manifeste des Maires de Grandes Villes de France, "Mon pays c'est la ville" (1994), la question politique reprend plus récemment ses droits. Les grands notables locaux proposent ni plus ni moins de créer un nouveau type de collectivité territoriale -l'Agglomération– qui serait expérimenté en grandeur nature sur des zones tests. L'Agglomération combinerait les compétences des organismes habituels de coopération intercommunale et, sur son territoire, du département. Le conseil d'Agglomération qui exercerait ses compétences sur le territoire des communes de l'agglomération verrait ses membres élus au suffrage universel direct, ce qui constituerait, aux dires des grands maires, un progrès démocratique sur les dérives technocratiques des organismes actuels. Dans les agglomérations d'au moins cent mille habitants, serait adopté le statut actuellement en vigueur à Paris, Lyon et Marseille. Chacun des maires des communes associées deviendrait l'équivalent des "maires d'arrondissement" qui existent dans ces trois villes.

L'onction démocratique ainsi apportée aux organes de coopération mués en véritable pouvoir d'agglomération serait également un facteur d'efficacité. Les membres du conseil d'Agglomération seraient élus par la totalité de la population au lieu de n'être que les simples mandataires de leur conseil municipal. En atténuant les particularismes existants au sein des organismes de coopération, les projets d'agglomération verraient le jour plus facilement.

Le Manifeste des maires de grandes villes explore, enfin, de nouveaux thèmes tels que le renforcement des villes de France à l'échelle européenne et le développement des réseaux de villes. Ce dernier point soulève le problème des échelles pertinentes. L'AMGVF distingue, à cet égard, deux types de cités. Les villes géographiquement proches les unes des autres, d'une part, qui forment des ensembles urbains à peu près continus et qui constituent désormais des unités beaucoup plus complémentaires qu'antagonistes s'agissant d'une gestion coordonnée de l'espace. D'un autre côté, la plupart des villes ont leurs spécificités ; à ce titre, elles entretiennent des relations actives avec des villes comparables, mêmes éloignées (AMGVF, 1994).

bibliographie

"La renaissance de la ville", Livre blanc sur la réforme des collectivités locales, 1979

Rapport BARBIER du 6 novembre 1987, in *Départements et communes*, n° 37, janvier 1988

"La coopération en marche", Résolution "identité et coopération", 71ème congrès de l'AMF, octobre 1988, in *La gazette des communes*, n° 103/20, 7-21 novembre 1988

"Mon pays c'est la ville", Manifeste des Maires de Grandes Villes de France, Grasset, 1994

1.3. LES SAVANTS

1.3.1. LA GEOGRAPHIE

Les travaux de la géographie contemporaine convergent pour donner une définition de l'espace urbain empreinte de relativisme. Dans le prolongement de l'oeuvre d'Henri Lefèbvre, qui montrait comment l'espace social ne saurait être confondu avec l'espace physique ou naturel mais devait être appréhendé comme une production sociale historiquement déterminée (Lefèbvre, 74), Guy Burgel tente de saisir la ville dans sa pluralité. Au schéma évolutionniste et linéaire de construction de la ville, il oppose des mécanismes complexes d'intégration des activités et de niveaux hiérarchiques des agglomérations. Les territoires urbains sont des productions à la fois nécessaires et contingentes d'une civilisation économique, technique, culturelle et politique. L'aboutissement final est rationalisé *a posteriori* comme étant de l'ordre de l'inéluctable, mais chaque élément possède en réalité sa part de liberté, d'imprévu, voire de fantaisie. Cette rupture avec les approches évolutionnistes et rationalisantes de la ville se double d'un dépassement de leur corollaire : le fonctionnalisme, c'est-à-dire la définition des fonctions comme statut premier de la ville dans la pensée urbaine (Burgel, 93).

Une démarche similaire est à l'oeuvre chez Marcel Roncayolo : la ville ne se réduit pas à des objets urbains ou à une combinaison de fonctions. La relation entre fonctions et villes ne joue pas à sens unique ; il faut parfois inverser la filière d'explication et chercher dans la répartition des villes, dans la population qu'elles ont fixées ou dans les institutions qu'elles se sont attachées, la raison de l'organisation territoriale. La ville groupe une population caractérisée par une certaine composition démographique, sociale ou ethnique. Elle définit une forme de communauté essentiellement *politique* dans son principe. Se situant lui aussi dans le lignage d'Henri Lefèbvre (Lefèbvre, 68), M. Roncayolo envisage la fonction urbaine comme une *forme* davantage que comme un *contenu* (Roncayolo, 90).

L'analyse fonctionnelle rencontre encore des partisans, comme Félix Damette qui se propose d'étudier l'armature urbaine afin de mettre en évidence les spécificités fonctionnelles des villes, leur place dans la division du travail et dans l'encadrement du territoire. Mais, s'il perçoit l'intérêt d'une notion globalisante comme celle d'armature urbaine, F. Damette en reconnaît les limites, notamment institutionnelles, à commencer par la réalité communale. Il rejoint également G. Burgel pour déplorer l'emprise des modèles quantitativistes tirés du système de Christaller (emboîtement gigogne des espaces) sur la géographie française et les premières politiques d'aménagement du territoire (Damette, 94).

Les catégories qui servent à la description de la ville sont dépassées, et le concept de ville lui-même disparaît, n'hésite pas à affirmer Pierre Beckouche (Beckouche, 94). La distance entretenue avec les modèles d'analyse classiques coïncide, chez les géographes, avec une approche des territoires urbains en termes de fragmentation, d'éclatement, de flou, etc. A côté de la permanence des unités communales s'est développée une continuité territoriale urbaine d'agglomération dont le caractère majeur serait celui de la flexibilité et de la temporalité différenciée des espaces (Lacour, 91).

Les évolutions socio-économiques, en particulier, ont un effet dissolvant sur la cohérence interne de l'agglomération. Faites de contiguïté, les solidarités spatiales traditionnelles sont malmenées par l'organisation de l'économie contemporaine. L'économie urbaine s'est démultipliée à la mesure de la multiplication des échanges ; la société urbaine est plus hétérogène (Beckouche, 94). Sous l'effet de processus d'exclusion qui ont fini par segmenter les couches moyennes qui constituaient jusque-là le véritable "mortier" de la ville, l'éclatement de l'unité socio-économique s'accompagne de signes de plus en plus visibles de fractures du corps social. Deux modes de vie des sociétés urbaines apparaissent : le local et le mondial (Burgel, 93).

Corrélativement, les frontières externes de l'agglomération gagnent en flou. Le rôle de la ville centre devient moins évident. La zone d'influence des grandes villes s'élargit mais les limites statistiques de l'agglomération sont dessinées souvent en deçà de la carte réelle des dépendances quotidiennes (Roncayolo, 91). Avec l'apparition et le développement de vastes régions urbaines, la ville se dilue et se disperse à sa périphérie. Les frontières urbaines se font indécises : les agglomérations s'élargissent dans des espaces plus ou moins désertifiés et entretiennent des relations économiques et sociales plus denses avec des métropoles lointaines qu'avec leur environnement immédiat (Burgel, 93). Les échanges économiques à distance signalent l'émergence du thème des *réseaux* dans l'analyse de l'espace (Beckouche, 94). Seule voix discordante dans ce concert qui théorise dans un bel ensemble la mise en réseau des métropoles au niveau international en les déconnectant de leur environnement, celle de Félix Damette qui prévient : rien ne serait plus dangereux que de penser les métropoles en dehors de leur assise territoriale ! (Damette, 94).

Il n'en demeure pas moins, qu'à mesure qu'il s'étend, l'espace urbain est de moins en moins réductible à un principe unique d'organisation (Beckouche, 94). Tandis que *la ville sans territoire* profile sa silhouette à l'horizon de l'histoire, l'étalement et l'éclatement des périphéries ne favorisent pas les unifications administratives. La ville perd en unité spatiale mais aussi en cohérence politique (Burgel, 93). Une crise affecte donc à la fois la territorialité et les organisations territoriales en tant qu'institutions, diagnostique M. Roncayolo. Le cadre municipal, en particulier, est partout inadapté à la réalité géographique. Mais le géographe paraît prendre son parti du caractère insaisissable de la politique urbaine : il n'existe pas *une* politique des collectivités locales, ni même une politique continue dans le temps ; la politique urbaine n'est que la somme ou la combinaison d'actions généralement peu coordonnées ou artificiellement ordonnées (Roncayolo, 90). D'autant que la méfiance s'impose par rapport aux modifications profondes des trames territoriales héritées de l'histoire et traduites dans la carte administrative. Il faut savoir résister aux tentations de la rationalité spatiale, demande G. Burgel. Face aux accusations faites aux territoires institutionnels d'être toujours en retard d'une mutation, le propre des institutions n'est-il pas précisément leur stabilité ? La nécessité de créer un esprit nouveau des solidarités spatiales est incontestable. Mais celui-ci ne saurait se contenter des constructions techniques de l'intercommunalité. Il faut revenir à la démocratie locale. L'avenir de la cité appartient au politique et au citoyen (Burgel, 93). Le géographe peut bien décliner sa compétence pour dire la meilleure forme de gouvernement local à adopter, il n'en reconnaît pas moins l'importance du politique (et de l'identitaire) comme éléments structurants d'un territoire en proie à sa propre dissolution (Roncayolo, 91).

bibliographie

Pierre BECKOUCHE, "Comprendre l’espace parisien. Fausses questions et vrais enjeux", in *Le Débat*, n° 80, 1994

Guy BURGEL, "La ville aujourd’hui", coll. Pluriel, Hachette, 1993

Félix DAMETTE, "La France en villes", DATAR, La Documentation française, 1994

Claude LACOUR, "Le territoire de l’agglomération. Découpage territorial et découplage fonctionnel", in *Territoires. La revue des acteurs locaux*, n° 316-317, mars-avril 1991

Henri LEFEBVRE, "Le droit à la ville", Anthropos, 1968

Henri LEFEBVRE, "La production de l’espace", Anthropos, 1974

Marcel RONCAYOLO, "La ville et ses territoires", Folio Gallimard, 1990

Marcel RONCAYOLO, "De la ville fortifiée à l’agglomération", in *Territoires. La revue des acteurs locaux*, n° 316-317, mars-avril 1991

1.3.2. LA SCIENCE POLITIQUE

Les politistes ont longtemps manifesté un intérêt limité pour la question de l’intercommunalité en tant que telle. Est-ce la volonté de se démarquer des juristes qui a provoqué un tel retrait, ou bien le caractère indépassable du modèle élaboré par Pierre.Grémion (Grémion) ? Toujours est-il que, jusqu'à ces dernières années, la littérature consacrée à ce sujet par les politistes est restée très rare, et ceci, malgré la décentralisation qui a nourri de nombreux ouvrages et numéros de revues. Le récent (depuis le début des années quatre-vingt dix environ) regain d'intérêt pour ces questions n'en est que plus surprenant. Faut-il y voir un effet de mode ou la convergence vers le "local" de travaux d'origines diverses, portant sur les politiques publiques, la territorialisation de l'action publique et la citoyenneté ?

Dans leur appréhension traditionnelle de l’objet local, les politistes adoptent, sans la critiquer, la définition institutionnelle du territoire étudié : les limites de l’espace politique local sont calquées sur celles de la carte politico-administrative. Certes, les découpages institutionnels en France continuent de structurer fortement l’espace public, mais une approche trop exclusivement institutionnelle risque de conduire à la sous-estimation d’espaces culturels ou économiques qui jouent, eux aussi, un rôle dans la structuration des concurrences et des représentations politiques (Briquet, Sawicki, 89).

A l’école française, André Mabileau oppose la tradition sociologique américaine qui appréhende la ville de manière informelle, dans une optique communautaire. La perspective communautaire n’est cependant pas absente des débats hexagonaux puisque la référence à la commune comme "cellule de base" de la vie publique (Tocqueville) continue d’être avancée. A. Mabileau observe un balancement permanent entre un "optimum

communautaire" et un "optimum territorial". Mais la commune perdrait de sa pertinence comme échelon de base de l'analyse scientifique, en raison notamment du transfert d'une partie de ses compétences au profit de structures intercommunales ou d'autres collectivités territoriales. Le choix d'un *espace intermédiaire* susceptible de localiser les politiques publiques alimente certains débats (Mabileau, 85). Ainsi, selon Yves Mény, il n'existe pas de cadre idéal pour la mise en oeuvre de toutes les politiques publiques. Partisan de la diversité locale garante à ses yeux du bon fonctionnement démocratique, cet auteur juge les gains potentiels en efficacité chers payés par l'éloignement des centres de décision, même s'il reconnaît que le prix à payer du morcellement communal est le maintien des contrôles centraux (Mény, 85).

Il conviendrait toutefois de sortir d'une vision monolithique de l'État qui, loin de se modeler selon un plan cartésien et rationnel, se trouverait lui aussi "en miettes". Mais à la différence du politique, l'administration serait parvenue à réaliser une meilleure adéquation entre ses missions et son maillage territorial. Le système politique français étant une "démocratie d'accès" beaucoup plus qu'une "démocratie d'élection" aurait prévu des filières permettant aux hommes politiques d'intervenir à l'échelon où se trouve le fonctionnaire (Dupuy, Thoenig, 85). Mais les deux auteurs ne précisent pas si ce schèma d'interprétation s'applique à la problématique de l'intercommunalité.

Dans la continuité des thèses de Michel Crozier et Pierre Grémion, la sociologie des organisations étudie les avatars du modèle de "régulation croisée". Déjà, P. Grémion faisait état dans "Le pouvoir périphérique" de la montée en puissance du maire de grande ville qui s'affranchit de la relation privilégiée avec le préfet grâce à son accès direct au centre. Pourtant, son pouvoir ne parvient pas à s'étendre au-delà de sa ville pour embrasser le territoire de l'agglomération. Le maire de la ville centre ne sera jamais le représentant de l'agglomération, prophétise Grémion. La création d'un pouvoir d'agglomération menacerait bien le corps préfectoral, mais en son absence, le préfet peut continuer de jouer de l'antagonisme des communes suburbaines et de la ville centre pour contrer le pouvoir croissant des maires de grande ville (P. Grémion, 76).

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 semblent confirmer cette analyse. Avec la décentralisation, la communauté urbaine se trouve en mauvaise posture, nous dit Claude Sorbets : le pouvoir d'agglomération devient résiduel. Selon cette approche, l'agglomération n'est qu'un élargissement du territoire communal, un lieu de représentation des intérêts communaux. Il n'y aurait pas de politique générale ou sectorielle communautaire : ce qui prime, c'est le non choix, la non-définition d'objectifs communs, la satisfaction des demandes au coup par coup (Sorbets, 83).

Un certain pouvoir intégrateur du maire de grande ville sur les communes périphériques a parfois été esquissé à l'aube des années 1980 (Mabileau, Sadran, 81) (Dupuy, Thoenig, 83). Mais, dix ans plus tard, le constat reste pessimiste sur la possibilité de voir émerger un véritable pouvoir d'agglomération : les difficultés anciennes de la coopération intercommunale se seraient plutôt accentuées avec la décentralisation, en prenant une tonalité plus politique, c'est-à-dire partisane, que fonctionnelle (Sorbets, 89) ; l'intercommunalité continuerait de

souffrir de son vice originel, l'absence de contrôle démocratique sur les élus du second degré (Thoenig, 92).

Espace de conflits, l'agglomération pourrait être de façon croissante, mais dans un futur qui reste hypothétique, le lieu où s'impose une vision commune de l'action (C. Grémion, 92). Elle permettrait des débats plus éloignés de la pression immédiate des intérêts locaux. Mais la concurrence entre collectivités de base étant actuellement régulée par des relations clientélistes et politisées avec les collectivités supérieures, C. Grémion entrevoit, à défaut de véritables lieux de concertation entre élus, le recours à l'État par l'entremise du préfet modérateur des divergences entre collectivités locales.

Depuis le début des années quatre-vingt dix, cependant, on constate chez les politiques un regain d'intérêt pour cette question de l'intercommunalité. En fait, cet objet en lui-même est d'appréhesion délicate pour les politistes tant il fleure trop le droit et la science administrative. Le renouveau de l'intérêt pour le local tient, semble-t-il, à trois facteurs.

Le premier réside sans doute dans la reprise de travaux anglo-saxons consacrés au thème du pouvoir local, avec l'émergence du concept de *urban governance* (gouvernance urbaine) (Le Galès, 95) ; selon cette ligne d'analyse, la régulation politique de l'espace local ne se fait pas sur le mode du gouvernement (institution politique unique, identifiée et légitime aux yeux des citoyens) mais sur le mode de la gouvernance (arbitrage plus ou moins formel entre intérêts d'origine diverses, dont le politique local et les représentants de l'Etat central ne constituent qu'une partie).

Le deuxième facteur tient à l'intérêt porté par les spécialistes de politiques publiques à la question de la territorialisation de l'action publique et à l'interaction entre pouvoir local et représentants de l'Etat central dans leur mise en oeuvre. On s'est notamment demandé (Gaudin, Donzelot-Estèbe) si les politiques dites "contractuelles" permettaient de dépasser le modèle des arrangements construit par Grémion vingt ans plus tôt et conduisaient à une nouvelle rationalité locale permettant de concilier à la fois l'espace démocratique de la commune et la délibération collective à l'échelle des agglomérations.

Enfin certains travaux autour de la citoyenneté ont remis en cause l'alternative classique, s'agissant du pouvoir local, entre "*Gargantua*" (institution d'agglomération "attrape-tout") et "public choice" (morcellement des agglomérations permettant aux citoyens de "*voter avec leurs pieds*") en pointant en fait la différenciation implicite des fonctions des différentes échelles territoriales : à la commune est traditionnellement associée ou dévolue la fonction de "cellule démocratique de base", alors que les grandes questions techniques et économiques devraient nécessairement être traitées par une instance d'agglomération. Ce consensus tacite constitue, selon certains, le principal pilier des diverses formes de gouvernance constatées dans les agglomérations françaises et constitue un danger politique dès lors qu'il institue la fonction démocratique comme une fonction résiduelle.

bibliographie

Jean-Louis BRIQUET, François SAWICKI, "L'analyse localisée du politique. Lieux de recherche ou recherche des lieux ?", in *Politix*, Presses de la FNSP, n° 7-8, oct-déc 1989

François DUPUY, Jean-Claude THOENIG, "Sociologie de l'administration française", Armand Colin, coll. U, 1983

François DUPUY, Jean-Claude THOENIG, "L'administration en miettes", Fayard, 1985

Jacques DONZELOT, Philippe ESTEBE, *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Ed. Esprit, 1994

Catherine GREMION, "Région, département, commune : le faux débat", in *Pouvoirs*, n° 62, 1992

Pierre GREMION, "Le pouvoir périphérique", Seuil, 1976

Patrick LE GALES, "La gouvernance urbaine", in *Revue française de sciences politiques*, n° spécial "La ville", mars 1995

Jean-Pierre GAUDIN, "Les politiques contractuelles", in *Revue française de sciences politiques*, n° spécial "La ville", mars 1995

Albert MABILEAU, Pierre SADRAN, "Administration et politique au niveau local", in *Administration et politique sous la Ve république*, dir. F. de BAECQUE et J.-L. QUERMONNE, Presses de la FNSP, 1982

Albert MABILEAU, "Les institutions locales et les relations centre-périphérie", in *Traité de science politique*, dir. M. GRAVITZ et J. LECA, tome 2, 1985

Yves MENY, "Les politiques des autorités locales", in *Traité de science politique*, dir. M. GRAVITZ et J. LECA, tome 4, 1985

Claude SORBETS, "Le pouvoir d'agglomération : projections centrales et écran local", in *Les pouvoirs locaux à l'épreuve de la décentralisation*, CERVL, Pédone, 1983

Claude SORBETS, "Localisation de l'innovation. Les limites au changement et les marges d'autonomie", in *Gouverner les villes moyennes*, dir. A. MABILEAU, C. SORBETS, Pédone, 1989

Jean-Claude THOENIG, "La décentralisation, dix ans après", in *Pouvoirs*, n° 60, 1992

1.3.3. LE DROIT PUBLIC ET LA SCIENCE ADMINISTRATIVE

Les débats au sein du monde juridique épousent assez fidèlement les évolutions de la législation. Il n'est pas question ici de rendre compte des multiples commentaires qui accompagnent inévitablement le vote d'un nouveau texte de loi, mais de repérer les grands thèmes qui jalonnent la pensée juridique en matière d'intercommunalité.

Qualifiée d'"auberge espagnole", l'intercommunalité n'est pas encore considérée comme une notion juridique mais comme un principe de vie collective, la recherche d'un certain équilibre entre le respect de l'autonomie communale et la nécessaire solidarité qui doit lier les communes (Lerousseau, 90). Les succès techniques de l'intercommunalité sont reconnus.

Mais celle-ci est aussitôt qualifiée d'échec politique (Jégouzo, 94). Le droit reflète la lutte ancestrale opposant les prétentions rationalisatrices de l'État central et la liberté des communes. L'abandon du rapport Guichard était déjà analysé comme le renoncement au volontarisme rationalisateur des administrateurs par la victoire d'une alliance paradoxale entre la revendication identitaire des élus locaux et la conception objective de l'espace telle que la portent les "aménageurs" (Dumas, Sadran, 81).

En respectant intégralement le découpage territorial traditionnel, la décentralisation de 1982 consacre le triomphe des élus (Moreau, 92). L'idée d'automomie, au fondement de celle de décentralisation, apparaît antinomique de la notion de territoire pertinent, car l'autonomie signifie que la question du territoire ne peut être posée d'en haut, par une instance extérieure aux collectivités locales et selon une rationalité qui leur échappe (Mazères, 92). Ainsi en va-t-il, par exemple, de la loi du 7 janvier 1983 sur les chartes intercommunales, simples moyens techniques mis à la disposition des élus, sans finalité économique particulière (Sueur, 88).

La décentralisation a démantelé des mécanismes de régulation de la ville (relation privilégiée entre l'Etat et la ville centre) qui permettaient de compenser les insuffisances de la coopération. A défaut de l'apparition rapide de structures d'agglomération dotées de compétences stratégiques, l'État devra à nouveau occuper le devant de la scène pour se porter garant de la cohérence du développement urbain intercommunal (Jégouzo, 92). La capacité stratégique du préfet s'avère nécessaire pour organiser une pression sur les communes : tel paraît être le sens de la loi du 6 février 1992 qui permet d'exercer une "violence majoritaire" à l'encontre des communes récalcitrantes (Comte, 93). Mais l'échec des "communautés de villes" traduit une fois encore la résistance à l'innovation des élus (Caillosse, 94).

La réconciliation des territoires politico-administratifs et des territoires socio-économiques ne peut plus pourtant être menée au nom d'un optimum qui paraît de plus en plus introuvable. Le juriste reconnaît que les territoires pertinents ne sont pas les mêmes pour tout le monde. Si en vertu de la logique managériale qui se déploie localement, les structures de regroupement tirent leur légitimité du caractère contre-productif de l'émiettement communal (Caillosse, 94), on assiste cependant au brouillage des catégories du territorial et du fonctionnel de sorte qu'on ne peut conclure au déclin d'un modèle (celui des collectivités locales appréhendées comme la reproduction du modèle étatique) au profit de l'autre (le modèle fonctionnel et dé-territorialisé de l'entreprise privée) (Mazères, Regourd, 90).

Du point de vue de la science juridique et administrative, c'est la non-concordance des espaces de compétences et des espaces des politiques qui justifie l'émergence de formules souples, adaptables à chaque type de problème (Sueur, 88). Aussi, voit-on le juriste rendre hommage au flou en retenant les formules conventionnelles, à géométrie variable, qui conviennent à la gestion d'un territoire devenu aléatoire, et que contribue à déstructurer la multiplication de réseaux de relations multiples (Caillosse, 94). Les modèles concurrents de la coopération traditionnelle (structures privées telles que les agences d'urbanisme) sont vantés (Hertzog, 93). La contractualisation est perçue comme le moyen de lever les obstacles à l'intercommunalité (Jégouzo, 94).

Ce dépassement des catégories juridiques classiques s'appuie sur une conception renouvelée du territoire qui emprunte beaucoup à la géographie, à la sociologie, à l'économie ou à l'histoire. Les juristes reconnaissent eux-mêmes la difficulté de définir l'intercommunalité en termes juridiques (Bourjol, 92). En conséquence, les territoires ne peuvent être manipulés au gré des nécessités techniques, car ce sont des espaces de vie, produits d'une histoire et créateurs d'identité (Caillosse, 94) ; la notion d'"espace de solidarité" introduite par la loi de 1992 fait florès (Lerousseau, 93) (Domenach, 94) (Jégouzo, 94) ; autant que celle de "bassin" (d'emploi, de vie...) (Bourjol, 92) (Hertzog, 93) (Madiot, 94).

Ces nouveaux territoires qui doivent être les lieux de conception d'un projet global (Domenach, 94) vont-ils se constituer en nouveaux lieux de pouvoir ? Si certains voient se dessiner une fonctionnalité politique derrière la fonctionnalité technique des regroupements communaux (Comte, 93), le déficit de légitimité démocratique des organismes de coopération est pointé par la plupart des auteurs comme l'un des enjeux actuels de l'intercommunalité. L'exercice du pouvoir au sein des structures intercommunales est devenu un objet de discussion dans les débats parlementaires, les rapports officiels et les analyses doctrinales. Mais si la communauté de villes de la loi de 1992 devient le lieu de définition d'un projet global, le législateur n'en a déduit aucune conséquence pratique en terme de démocratie locale (Domenach 94). La logique d'une intercommunalité fédérative doit nécessairement conduire à l'élection des représentants du second degré au suffrage universel (Hertzog, 93) (Madiot, 94). L'agglomération urbaine appelle un mode de gouvernement spécifique. Or, la ville ne fait l'objet, en tant que telle, d'aucune appréhension juridique globale (Caillosse, 94).

Sur cette question de l'appréhension juridique globale de la ville, de récents développements (Lafore, 1995) ouvrent des perspectives nouvelles. Il ne s'agit plus de considérer le local seulement comme objet de droit, susceptible de voir les formes de l'autorité régie par la Loi nationale mais aussi comme producteur de normes spécifiques, comme de plus en plus, les politiques nationales contractuelles l'y poussent. Le local producteur de droit, dans le cadre des contrats de ville, des nouveaux schémas directeurs ou des plans départementaux d'insertion, supposerait non plus le périmétrage au nom de l'optimum dimensionnel et de la rationalité juridique mais plutôt la garantie d'un espace de délibération intercommunal. Cet espace peut être à géométrie variable mais il doit disposer de règles stables, procédurales, lui permettant de devenir producteur de droits positifs (à la ville, au logement, à l'insertion, etc...) dont la collectivité nationale n'est plus en mesure de garantir à elle seule l'effectivité. Pour fonctionner, il demande la présence d'un tiers, rôle que, normalement l'Etat local devrait jouer. Mais, ajoute cet auteur, il ne semble pas que, par nature, l'institution préfectorale soit à même d'incarner cette fonction de tiers "diseur de règles".

bibliographie

Maurice BOURJOL, "L'intercommunalité. Réflexion autour d'un mythe", in *Études offertes à Jean-Marie Auby*, Dalloz , 1992

Jacques CAILLOSSE, "Sur quelques lieux communs de l'intercommunalité", in *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

Pierre COMTE, "La recomposition du territoire des collectivités et la loi Joxe-Marchand", in *Institutions et territoires*, dir. M. GAILLARD, Presses Universitaires de Lyon, 1993

Jacqueline DOMENACH, "L'intercommunalité : nouvelle chance pour la citoyenneté locale ou relance notabiliaire ?", in *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

Jean DUMAS, Pierre SADRAN, "Les processus de réforme communale en France", in *Revue française d'administration publique*, n° 17, janvier-mars 1981

Robert HERTZOG, "Les responsabilités des administrations locales", *in Entre l'Europe et la décentralisation*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. de l'Aube, 1993

Yves JEGOUZO, "La décentralisation et la ville", in *Décentralisation. Bilan et perspectives*, n° spécial, AJDA, 20 avril 1992

Yves JEGOUZO, "L'intercommunalité de 1958 à 1992, généalogie d'un échec", in *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

Robert LAFORE, "La production du consensus dans les politiques publiques", in *Le nouveau Mascaret,* oct. 1996

Bernard LEROUSEAU, "L'intercommunalité", in *La commune, l'État et le droit*, dir. M. BOURJOL, LGDJ, 1990

Bernard LEROUSEAU, "Les institutions de l'intercommunalité dans la loi du 6 février 1992", in *Intercommunalité et coopération intercommunale*, dir. M. BOURJOL, LGDJ, 1993

Yves MADIOT, "Intercommunalité et aménagement du territoire", in *Intercommunalités,* dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

Jean-Arnaud MAZERES, Serge REGOURD, "Du modèle communautaire et territorial au modèle fonctionnel de l'entreprise", in *La commune, l'État et le droit*, dir. M. BOURJOL, LGDJ, 1990

Jacques MOREAU, "Le processus de décentralisation", in *Décentralisation. Bilan et perspectives*, n° spécial, AJDA, 20 avril 1992

Jean-Jacques SUEUR, "Développement local et droit négocié : l'expérience des chartes intercommunales de développement et d'aménagement", in *Revue du droit public*, janvier-février 1988

1.3.4. **LES URBA-AMENAGEURS**

De longue date, une convergence se profile entre les partisans du regroupement communal et les "aménageurs" qui militent en faveur de la création de nouveaux cadres territoriaux dérogatoires par rapport aux cadres territoriaux des collectivités locales (Némery, 79). Grâce à la neutralité célébrée de la technique, les formules d'associations purement fonctionnelles assurent leur règne, opérée au prix d'une dissociation entre contrôle démocratique et gestion collective (Gaudin, 89). Aujourd'hui encore, c'est la recherche d'une adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels qui est avancée par les aménageurs comme argument en faveur de l'intercommunalité. Le décalage entre leurs rythmes d'évolution s'agrandirait au gré des transformations du tissu social, urbain et économique (Lefèvre, 94).

Le ministère de l'Equipement est apparu, dans un premier temps, comme le grand bénéficiaire de la mise en place de la politique d'aménagement du territoire, mais la démocratie locale en est sortie affaiblie (Némery, 79). Quinze ans plus tard, l'unité de production de l'ordre territorial a vécu, avec le passage d'un schéma unitaire dans lequel les autorités centrales assuraient la direction exclusive des politiques territoriales à un jeu pluraliste : l'action publique d'aménagement du territoire est aujourd'hui négociée entre divers partenaires disposant de ressources variées de légitimité. Mais cette pluralité rend nécessaire le choix d'une autorité coordinatrice. Pour la plupart des spécialistes de l'aménagement, il revient à l'État d'assurer la coopération des acteurs publics et privés en fonction de buts choisis collectivement (Némery, Wachter, 94). La question politique posée est de savoir qui choisit la vocation dominante et la trajectoire propre d'un territoire sachant qu'il n'appartient jamais à une seule autorité (Hertzog, 93).

Pourtant, l'arsenal institutionnel permet de créer tel ou tel équipement mais non de mettre en place de véritables stratégies de développement. L'extrême variété des champs territoriaux couverts par les institutions de coopération est une source d'incohérence. L'intégration européenne et la logique de compétition internationale sont l'aiguillon majeur de la modernisation institutionnelle (Némery, 93). La recherche d'un meilleur optimum dimensionnel connaît une seconde jeunesse (Némery, 94), alors même qu'il n'a jamais été possible de l'imposer aux collectivités de base (Némery, 93). La France se distingue en effet des autres pays européens par l'adoption d'une conception, non pas utilitariste, mais communautaire de l'organisation territoriale (Némery, 94).

C'est l'incapacité du système local à produire du changement institutionnel qui explique l'échec du gouvernement d'agglomération en France. Les structures intercommunales ne sont que l'émanation des collectivités locales de base. Dépourvues de légitimité démocratique, elles ne s'apparentent en aucun cas à des institutions d'agglomération véritables. Le déblocage ne peut provenir que d'acteurs extérieurs au système politique local : l'Etat central, en France. Idéalement, le gouvernement d'agglomération doit reposer sur deux valeurs : la démocratie et le souci de produire un développement urbain équilibré sur le plan spatial et social. Les institutions d'agglomération devraient donc être dotées d'une forte légitimité à la fois politique et fonctionnelle. Telle est la vision des "réformateurs" américains dont le manifeste de base est l'article de R. Wood (Lefèvre, 93).

bibliographie

Jean-Pierre GAUDIN, "Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales", PUF, 1989

Robert Hertzog, "Les responsabilités des administrations locales", in *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. de l'Aube, 1993

Christian LEFEVRE, "Les institutions d'agglomération", in *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. de l'Aube, 1993

Christian LEFEVRE, "Intercommunalité et transports collectifs", in *Intercommunalités*, dir. J. CAILLOSSE, Presses Universitaires de Rennes, 1994

Jean-Claude NEMERY, "De la liberté des communes dans l'aménagement du territoire", Thèse de doctorat en droit, Paris, 1979

Jean-Claude NEMERY, "Les institutions territoriales françaises à l'épreuve de l'Europe", in *Entre l'Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. de l'Aube, 1993

Jean-Claude NEMERY, "Aménagement du territoire : lieu d'expression des contradictions", in *Gouverner les territoires*, dir. J.-C. NEMERY et S. WACHTER, DATAR, Ed. de l'Aube, 1994

Jean-Claude NEMERY, Serge WACHTER, "Gouverner les territoires", DATAR, Ed. de l'Aube, 1994

2. ANALYSE DE LA LITTERATURE PORTANT SUR QUATRE AGGLOMERATIONS

2.1. BORDEAUX

La Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) est une structure intercommunale imposée, au même titre que celles de Lille, Strasbourg et Lyon, par la loi du 31 décembre 1966. Si les élus des villes périphériques rappellent à l'envi qu'ils n'ont pas choisi leur intégration au sein de la CUB, cette position relève davantage de la rhétorique politique qu'elle n'est le signe d'un ressentiment des communes contre les projets unificateurs de l'Etat. Les villes de la banlieue bordelaise ont d'ailleurs été les principales bénéficiaires des actions communautaires : l'Etat et la ville-centre n'ayant pu résister à la montée en puissance des communes périphériques, la CUB s'est progressivement placée dans une logique communale plutôt qu'intercommunale.

Les conditions mêmes de sa naissance montrent que les pouvoirs de la CUB n'empiétaient que faiblement sur ceux des communes annexées à une époque où l'autonomie communale demeurait très limitée. Une situation d'intercommunalité préexistait en matière de réseaux techniques - essentiellement ceux de l'eau, de l'assainissement et des transports - que la CUB a contribué à rationaliser en fusionnant l'ensemble des syndicats de zone à vocation simple antérieurs, à la grande satisfaction des élus. Il y eut bien, durant l'année 1967, quelques négociations avec les communes pour définir le périmètre de la CUB, mais le préfet restait largement souverain.

Un débat majeur a animé les premières années d'existence de la CUB, celui des territoires de la croissance industrielle. La communauté urbaine ayant été créée à une période de grande expansion économique, tous les territoires considérés comme des réserves foncières à but industriel ou portuaire y ont été inclus. Mais au bout de quelques années, la croissance n'étant pas au rendez-vous et les premiers signes de désindustrialisation apparaissant, les ambitions modernisatrices dont la CUB devait être porteuse se sont effondrées.

Depuis lors, la communauté urbaine n'a jamais pu regagner sa fonction d'élaboration des orientations stratégiques de l'agglomération, dans des domaines aussi cruciaux que le développement local ou l'aménagement urbain. N'ayant quasiment jamais été une enceinte de préparation des décisions communes, le fonctionnement de la CUB a été celui d'un service bancaire et technique au service celles-ci, mettant en oeuvre une intercommunalité de guichet plutôt que de projet (Marieu, 91). Ses 12 compétences originelles - et obligatoires - ont peu varié depuis l'origine (elles ont néanmoins été reformulée au moment de la décentralisation). L'un des enjeux actuels consiste à interpréter ces compétences qui ne sont

pas toujours limpides. Mais la démarche qui prévaut est celle du partage des ressources communautaires entre les communes-membres. Car la CUB fonctionne essentiellement comme un organe de mutualisation des fonds municipaux. Un système tournant d'affectation des crédits profite chaque année aux communes ayant attendu leur tour pour "passer au guichet" ou parvenues à des seuils démographiques les rendant bénéficiaires de droits automatiques.

En aucune manière la CUB n'est en position d'édicter des obligations aux communes. Dans le domaine de l'habitat, par exemple, l'organisation communautaire a décliné sa compétence pour l'élaboration d'un programme local de l'habitat. En matière de droit des sols, le POS reste l'émanation des vingt-sept volontés communales plutôt qu'il ne traduit une vision globale du développement de l'agglomération urbaine. Les services techniques de la CUB peuvent bien faire valoir certaines orientations communautaires auprès des villes-membres, mais c'est une démarche d'échange proche du troc. En même temps, la CUB est contrainte d'entériner - en prenant en charge les équipements - des compétitions coûteuses entre les communes. Son territoire démesuré est un autre facteur d'alourdissement des charges pesant sur elle : en dépit de l'extrême hétérogénéité de la situation urbaine et économique des 27 communes intégrées, chacune peut prétendre aux mêmes droits que les autres.

Bien davantage que la ville de Bordeaux, c'est la périphérie qui a su tirer les avantages les plus profitables de l'institution communautaire. Une ville comme Mérignac (la seconde du département) crée plus d'emplois et de surfaces de bureaux que celle de Bordeaux ! Symboliquement et historiquement, la ville-centre a certes une prééminence incontestable au sein de l'agglomération, mais cette primauté n'a aucune traduction visible dans le fonctionnement de la CUB. Avec les lois de décentralisation, la légitimité de maires de communes périphériques s'est considérablement renforcée. Un premier tournant eut lieu, à partir de 1977, à la faveur des élections municipales qui ont consacré la prise du pouvoir par de jeunes maires modernistes élus à la périphérie de Bordeaux. La CUB ayant basculé à gauche, une crise très grave s'est ouverte mettant en péril sa pérénnité même. Évincé de la présidence, le maire de Bordeaux, M. Chaban-Delmas, refusa les statuts de la CUB qui réduisaient, selon lui, la ville-centre à la portion congrue (alors même qu'elle représentait plus de la moitié des emplois et de la taxe professionnelle). Conçue comme un organisme de gestion destiné à optimiser la gestion des réseaux et des services publics, il dénonçait le risque de “politisation” de l'organisme communautaire. Une loi *ad hoc* fut adoptée au Parlement : la loi de révision des communautés urbaines, dite “loi Foyer”, qui permettait aux communes de se retirer. De 1977 et 1983, la communauté a vécu dans un chantage permanent au retrait de la ville-centre. Un accord avec le nouveau président - M. Sainte-Marie, maire de Mérignac - a permis de stabiliser la situation une instaurant une stricte proportionnalité dans l'attribution des enveloppes financières. Ce système de donnant-donnant a assuré la survie de la CUB mais au prix d'un *statu quo* lui a interdisant de s'affirmer en tant que pouvoir autonome vis-à-vis des communes.

Un système d'alliance oppose traditionnellement les communes *alliées* (à celles de Bordeaux) aux communes *associées* (pour faire le poids contre Bordeaux). Ces dernières, à majorité socialiste, sont loin d'être homogènes car un clivage sépare, depuis l'après-guerre, la rive droite populaire à la rive gauche plus bourgeoise. Jacques Chaban-Delmas a su jouer

de ces rivalités internes à la gauche pour asseoir son pouvoir. Hormis la période 1977-1983 de mise à l'écart, les règles d'élection l'ont maintenu à la tête de la CUB bien que la population de Bordeaux ne représente qu'un tiers de l'agglomération (M. Juppé lui a succédé en 1995). En dépit de la dimension nationale de son maire, la commune-centre a connu un déclin inexorable, accéléré par des majorités politiques de plus en plus courtes au sein de la CUB. Dans le débat actuel, domine le sentiment d'impuissance de Bordeaux, confronté à de graves difficultés financières. Le principe proportionnel qui prévaut dans la répartition des ressources communautaires s'avère insuffisant à sortir de la ville-centre de l'ornière. Exsangue, elle n'a plus été en mesure de faire aboutir le moindre dossier d'envergure depuis vingt ans (cf. récemment l'échec singlant de projet de métro VAL).

De son côté, l'Etat semble tenu en lisière des enjeux intercommunaux. Son rôle régulateur des antagonismes locaux paraît très faible. Si le préfet a entretenu pendant longtemps des liens privilégiés avec le maire de Bordeaux, ce sont les communes périphériques qui savent aujourd'hui utiliser l'appareil d'Etat pour faire pièce aux projets de la ville-centre. Certes, il existe un discours permanent des agents intermédiaires de l'Etat - Equipement, SGAR...- en faveur de l'optimum territorial, mais on cherche en vain trace de la moindre imposition de sa part face aux pouvoirs communaux. L'Etat local est contraint de s'adapter aux rapports de force locaux, sans pouvoir énoncer de projets territoriaux de nature à entamer la toute-puissance des communes. En témoigne le champ de la politique de la ville : le contrat de ville qui devait avoir un caractère intercommunal a été signé séparement avec 26 communes de l'agglomération !

Dans le cadre de ces relations multilatérales, la CUB se trouve dans une position centrifuge, incapable de se poser en médiateur des communes face à l'Etat. Les élus lui refusent ce rôle, lequel permettrait pourtant de faire valoir un point de vue d'agglomération. Paradoxalement, ce sont aux collectivités locales de niveau territorial supérieur - le Conseil Général et la Région - qu'incombe un rôle partiellement régulateur des enjeux d'agglomération. Le département se présente comme un substitut de la communauté urbaine et de l'Etat en particulier dans le domaine de l'action économique (il gère le dossier "technopôle"). Mais le conseil général, qui sert les intérêts de la banlieue, refuse le financement de projets concernant la ville de Bordeaux sur une base territoriale. Son intervention se limite à des aspects thématiques, comme le social. Quant à la région, elle possède d'importants moyens stratégiques qui rendent son coucours indispensable à la réalisation de projets intercommunaux (zones d'activités, grandes infrastructures, université, métro...).

Dans ce paysage, la Communauté Urbaine de Bordeaux se contente d'avaliser des décisions dont la conception lui échappe. En tant que prestataire de services à caractère technique, la question de sa légitimité démocratique n'a pas lieu d'être posée. Elle l'a été, en 1993, non par le maire de Bordeaux mais par un mouvement issu de la société civile lié aux Eurocités et Eurométropoles. Constatant l'impuissance de la ville-centre à l'échelle communautaire, une organisation du “Grand Bordeaux” a été mise sur pied. Sous l'influence de ce groupe de pression - composé pour l'essentiel d'acteurs économiques soutenus par la Chambre de Commerce - un débat s'est engagé autour de la notion de "pouvoir d'agglomération" et de l'élection des représentants communautaires au suffrage universel

direct. Mais la totalité des maires des villes périphériques - toutes tendances politiques confondues - s'est insurgée contre ce projet portant en germe "le danger d'une dissolution du pouvoir communal".

Les élus locaux se satisfont d'une structure intercommunale qui gère des compétences délimitées sur un territoire circonscrit au nom d'une rationalité technique qui justifie la mutualisation des moyens à partir d'une certaine masse critique. Il existe un fort consensus pour reconnaître la légitimité et la performance de la CUB sur des domaines techniques : assainissement, eaux usées et eaux pluviales, ordures ménagères sont cités parmi les grandes réussites de la CUB. Un certain nombre de communes extérieures à l'institution communautaire ont pu d'ailleurs bénéficier de certains équipements implantés par la CUB. Mais la question de l'échelle pertinente n'est pas posée puisque son périmètre d'intervention demeure invariablement le territoire des 27 communes intégrées.

S'agissant de l'aménagement et du développement, la rationalité technique portée par la CUB - une logique de rendement d'échelle sur un territoire délimité - entre en concurrence avec une rationalité portée par d'autres acteurs, et notamment par l'agence d'urbanisme. La recherche d'une échelle pertinente reprend ses droits dans cette seconde conception : à chaque thème stratégique doit correspondre un optimum territorial dont les dimensions ne recouvrent que très imparfaitement celles de la CUB. Le schéma directeur d'aménagement urbain, par exemple, concerne 91 communes tandis que la CUB n'en comporte que 27 ! Les migrations alternantes couvrent un territoire de métropolisation plus vaste encore, qui va d'Arcachon jusqu'à Libournes (soit 100 kms).

Dans cette approche de l'agglomération pensée comme espace à géométrie variable, l'institution d'agglomération qu'est la CUB pose davantage de problèmes qu'elle n'en résoud. La CUB contribue notamment à pétrifier les relations avec les communes extérieures à ses contours. Son périmètre ne peut évoluer, en effet, sauf à induire des charges de fonctionnement insupportables pour des communes hors-CUB, peut-être moins bien desservies et équipées, mais qui profitent déjà, en partie, des équipements de la CUB sans y contribuer financièrement. Leur annexion à la CUB ne ferait que déporter le problème vers des territoires plus éloignés encore. Pour l'heure, des projets intercommunaux ne peuvent aboutir entre des communes contigües ayant des intérêts communs si les unes sont situées dans la CUB et les autres en dehors. Les relations CUB/hors-CUB sont d'ailleurs exacerbées par la politique du Conseil Général qui s'interdit toute action de dimension territoriale dans les frontières de la Communauté Urbaine. Dans le cadre de la mise en révision du SDAU, un débat a eu lieu sur les équilibres CUB/hors-CUB, mettant en lumière l'incertitude des périmètres institutionnels et les effets pervers de la logique communautaire : l'objectif de freinage de la dispersion urbaine, par exemple, a été contrecarré par la pression de communes très excentrées, mais intégrées à la CUB, au détriment d'autres communes situées en première couronne mais externes à elle !

La rationalité technique défendue par l'agence d'urbanisme se trouve ainsi biaisée par des découpages institutionnels inappropriés à l'échelle des questions à traiter. D'autant qu'avec la décentralisation se superposent sur chaque territoire les compétences de diverses institutions. Des questions telles que la métropolisation, les grandes infrastructures ou la

politique de la ville nécessitent des financements croisés résultant d'alliances complexes. L'agence d'urbanisme plaide en faveur d'un multipartenariat ouvrant l'espace de décision à toutes les institutions concernées par un thème stratégique à une échelle territoriale donnée. La problématique de l'intercommunalité est alors dépassée au profit d'une approche de type "gouvernance urbaine". En accord avec l'État, l'agence d'urbanisme mène, par exemple, une réflexion sur l'évolution à long terme du schéma de voirie qui s'efforce d'impliquer la CUB, le département, les syndicats intercommunaux hors-CUB, les communes concernées, etc. De même, en matière d'habitat, l'élaboration du PLH se trouve au point de rencontre de politiques communautaire, départementale et communales. Une vision globale de l'habitat est en cours de définition après s'être longtemps heurtée au blocage de l'instance communautaire qui déniait sa compétence avant qu'une loi récente ne vienne préciser la compétence des communautés urbaines en la matière.

Contrairement à la régulation communautaire qui s'exerce sur le mode de la neutralité technique tant elle est marquée par les positions communales, la conception renouvelée du territoire qui vient d'être décrite soulève avec force le problème de la légitimité de la décision. Le déficit démocratique est patent sur des enjeux qui engagent l'avenir de territoires complexes mais qu'aucune instance n'est à même de prendre politiquement en charge. Rechercher le niveau de décision adéquat à la bonne échelle territoriale s'apparente à la quadrature du cercle compte tenu précisément du caractère mouvant des échelles pertinentes.

En deçà de cette recherche de l'échelle pertinente, un travail récent (Barthélémy, 1995), montre l'importance de l'action publique dans la production urbaine. Pour autant cette intervention publique ne s'effectue pas sur un mode politique, au sens où il existerait un lieu de planification et de décision d'ensemble, où la délibération sur les enjeux collectifs serait possible. Cette déshérence du politique - qui ne signifie pas la disparition de la puissance publique - serait, selon Barthélémy, due à trois facteurs :

- L'inadéquation des outils de planification spatiale, conçus pour aménager la croissance, face à la gestion de la crise ;

- La diversification des acteurs publics et la réforme du secteur public qui entraîne une généralisation des méthodes de l'entreprise industrielle ;

- L'incertitude du politique, soumis aux logiques contradictoires des groupes de pression de base et des arguments techniques des intervenants publics, dans un contexte de resserrement des finances publiques.

On peut faire l'hypothèse que, tant par sa forme, héritée d'une période de croissance, que par son mode de fonctionnement, élcatée entre des identités communales qui résitent à l'intégration, l'intercommunalité (ou la supra communalité) bordelaise n'est pas à hauteur pour redonner un certain lustre au politique dans ce contexte.

bibliographie

Jean MARIEU, "*Intercommunalité de guichet ou intercommunalité de projet. Observations sur un grand projet de la CUB : le métro VAL"*, Plan Urbain, 1991

Entretien avec Jean MARIEU - Institut d'Aménagement - Université Bordeaux III

Entretien avec Christian MAUDET - Agence d'urbanisme

Jean Roland BARTHELEMY, "*La justification technique de l'intervention des acteurs publics, le cas de l'agglomération bordelaise*", recherche financée par le Plan Urbain, Fondation des Villes, 1995

2.2. STRASBOURG

Strasbourg et les municipalités avoisinantes avaient conservé un mauvais souvenir de la fusion autoritaire imposée par l'occupant allemand qui avait créé le "Grand Strasbourg". Les réticences à l'égard des pratiques d'intercommunalité héritées de la période de l'occupation mirent vingt ans à s'estomper. Il apparaissait pourtant de plus en plus évident que Strasbourg pourrait trouver avantage à s'associer à ses voisins immédiats et que ceux-ci avaient tout intérêt à mieux bénéficier des avantages offerts par la proximité de la grande ville (Wolff, 94). Aussi, la loi du 31 décembre 1966 prévoyant la création d'une communauté urbaine dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, intervint dans un contexte favorable. Il fallut néanmoins attendre neuf mois pour fixer le siège et le périmètre de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS). Le premier Conseil de communauté s'est finalement tenu le 4 décembre 1967 (Badariotti et alii, 95). On passa outre à l'opposition d'une seule commune. Strasbourg, majoritaire au sein du conseil, renonça à un certain nombre de sièges qui lui revenaient de droit pour permettre à chaque commune d'y être représentée. La ville-centre veilla à ne pas imposer ses décisions ainsi qu'à la répartition harmonieuse des investissements (Wolff, 94).

Les problèmes les plus immédiats, à la création de la CUS, ont été d'ordre financier. La CUS est née endettée puisqu'elle prenait en charge les dettes contractées par les communes pour les réalisations situées dans le domaine des compétences transférées. Jusqu'en 1971, année où l'Etat a décidé d'apporter une aide aux communautés urbaines, la situation de la CUS fut périlleuse (Nonn, 82). La structure communautaire a connu une progressive montée en puissance lorsque, séance après séance, il apparaissait de plus en plus clairement que le lieu où s'élaborait le futur Strasbourg était de moins en moins le conseil municipal et de plus en plus le conseil de la CUS (Badariotti et alii, 95). Si l'attachement à la commune traditionnelle subsiste malgré tout, la mobilité interne à l'agglomération a également joué pour renforcer le sentiment de faire partie d'une entité commune où l'on tire profit des services répartis aux divers endroits de son territoire (Nonn, 82).

En dépit de conflits épisodiques, chacun admet aujourd'hui que le bilan de la CUS est largement positif. L'élargissement de certaines compétences est même envisagé (Wolff, 94). Si l'on entend des critiques, celles-ci portent davantage sur l'information et la concertation préalables (jugées insuffisantes), ou encore sur le rôle de son Conseil (parfois estimé trop

proche de la chambre d'enregistrement), que sur les choix effectués et les réalisations entreprises (Nonn, 82).

La manière dont la ville-centre, représentée par son maire d'alors, Pierre Pflimlin, s'est assurée une parfaite hégémonie sur la CUS, lui a valu l'expression d'"'absolutisme municipal" (Badariotti, et alii, 95). Au-delà de la présidence, le premier magistrat de la ville usa d'un moyen simple pour s'assurer du contrôle de cette collectivité et asseoir durablement la domination strasbourgeoise : la CUS ayant souffert dès l'origine de problèmes financiers, la ville-centre a utilisé cette faiblesse à son profit en décidant de lui prêter son personnel qualifié. Après une âpre discussion, le Conseil Communautaire accepte, le 25 février 1972, le principe d'une convention avec la ville de Strasbourg instituant la fusion des personnels, situation unique en France. Pour gérer sa ville, le maire de Strasbourg est désormais contraint de prendre également la présidence de la CUS. L'obtention de la présidence est quasiment toujours acquise à Strasbourg compte tenu du poids démographique important de la ville et des modes de scrutin en présence. Mais une opposition dans le conseil municipal de Strasbourg, possible depuis la loi électorale de 1983, peut cependant contraindre le maire à se garantir des votes de défiance éventuels en pratiquant des alliances avec d'autres membres de la communauté. Ce cas limite s'est produit en 1989 (Badariotti et alii, 95).

La structure communautaire a développé une administration de second niveau sur laquelle les maires n'ont généralement pas de prise, d'autant que, pour une très grande part, le personnel communautaire, surtout aux débuts, était un ancien personnel de la ville de Strasbourg. En pratique, le conseil ne donne pratiquement jamais lieu à des débats généraux ; le vote bloqué des enveloppes financières est chose courante. Les modalités de la représentation au Conseil de Communauté privent les maires des moyens de peser sur la stratégie urbaine d'agglomération. L'autonomie largement entravée des communes périphériques est l'un des prix payé par les communes de l'agglomération strasbourgeoise pour le développement de la métropole européenne (Kleinsmager, 87). L'agglomération veut jouer, en effet, un rôle de métropole et prend les moyens de participer à la compétition entre les grandes villes européennes. Les enjeux à gérer sont contradictoires car il faut à la fois accentuer le rayonnement international de Strasbourg et lutter contre les inégalités sociales, c'est-à-dire ne pas produire une ville à deux vitesses (Cuillier, 94).

La plupart des maires s'estiment satisfaits des avantages - surtout financiers - que la CUS leur a apportés. Le transfert de nombreuses charges au niveau communautaire - parmi lesquelles la voirie et les réseaux, en particulier - a permis aux communes de s'équiper plus facilement. Suivant une ligne libérale, la CUS n'a jamais imposé à une commune des équipements dont elle n'aurait pas voulu. Le fait que la presque totalité des 27 communes appartienne à la même tendance politique renforce l'adhésion à un système que l'autorité du Président Pflimlin a su faire fonctionner en appliquant les règles d'un fédéralisme à l'image de celui qu'il imaginait pour l'Europe (Limouzin, Martin, 88).

Jusqu'à la décentralisation de 1983, le maire de Strasbourg disposait, du fait de son droit local, de pouvoirs exceptionnels pour une ville française en matière d'urbanisme. Les choses avaient commencé à changer à la publication de la Loi d'Orientation Foncière du 30 décembre 1967 qui créait les POS et les SDAU. L'élaboration et l'application d'un POS

mettait fin au temps de la maîtrise absolue et discrétionnaire de l'urbanisme par le premier magistrat de la ville. Strasbourg était tenue, désormais, de faire élaborer un POS sous l'autorité du préfet par les services de l'État. Mais la ville décida de temporiser pour continuer de bénéficier du droit local tant que le POS ne serait pas définitivement achevé. Conformément à la loi, un schéma directeur fut élaboré et approuvé par décret interministériel le 7 mars 1973. Un an plus tard, la mise à l'étude du POS de Strasbourg fut prescrite par le conseil communautaire et les études purent débuter à l'Agence d'Urbanisme pour l'Agglomération Strasbourgeoise (AUAS). Enfin arrêté par la CUS, en octobre 1985, le POS est annulé en avril 1988 par le tribunal administratif de Strasbourg. L'instruction d'un nouveau POS est confié à l'AUAS. Le nouveau projet est arrêté dès 1989, l'approbation finale ne venant qu'en décembre 1992. Ainsi s'achevèrent dix huit ans d'instruction d'un dossier qui symbolise la rivalité entre l'Etat et la commune pour la maîtrise du développement urbain (Badariotti et alii, 95). De son côté, le SDAU a été, pour le pouvoir politique local, un moyen de discussion et de négociation auprès des pouvoirs publics. Il est non seulement un document de planification à long terme mais constitue également un document reconnu, puisqu'élaboré dans le cadre d'une grande loi par le pouvoir central, et sur lequel les élus s'appuient pour obtenir de Paris les subventions dont l'agglomération a besoin pour assurer son développement (Diebold, 94-1).

Anticipant sur les dispositions de la LOF de 1967, la ville de Strasbourg et le ministère de l'Equipement et du Logement ont pris l'initiative de créer une agence d'urbanisme dès le mois de décembre 1966. En 1991, Catherine Trautman décide une remise à plat des missions et du rôle de l'AUAS. Un projet d'agence est approuvé en février 1991. L'agence devient l'Agence de Développement et d'Urbanisme de l'Agglomération Strasbourgeoise (ADEUS) (Diebold, 94-2). L'aire d'étude de l'Agence s'étend sur toute l'agglomération strasbourgeoise, c'est-à-dire Strasbourg et les 100 communes qui l'entourent, aire de développement de la communauté urbaine (Rothenbach, 94). Après l'élection de mars 1989, la nouvelle équipe conduite par Mme Trautman entreprend de mener une réflexion à moyen terme pour définir les grands objectifs et le programme d'action de la CUS. Un projet d'agglomération est approuvé le 27 décembre 1990 par le Conseil de la Communauté (Cuillier, Diebold, Lalot, 94). En dehors du schéma directeur qui cadre les grandes orientations à long terme, un projet urbain d'ensemble articule toutes les opérations d'urbanisme (Cuillier, 94).

Une instruction de 1973 demandait la préparation d'un projet d'agglomération devant servir à l'élaboration du VIIe Plan en matière de politique des transports. Ce dossier a pris un développement particulier à Strasbourg puisqu'il a intégré dans son propos toute la politique d'urbanisme à moyen terme de l'agglomération, en suivant l'argument selon lequel les choix relatifs à l'urbanisme conditionnent les actions en faveur des transports et réciproquement. Le dossier a été orienté par un groupe de travail présidé par Pierre Pflimlin et regroupant les élus et des techniciens de la CUS, de l'Agence d'urbanisme et de la DDE. Des options d'aménagement et des perspectives de développement de la CUS à moyen terme ont été dégagées en accord avec les prescriptions du schéma directeur publié en 1973 (Badariotti et alii, 95).

A travers ses outils propres, la ville de Strasbourg puis la communauté urbaine, s'est fortement impliquée également dans les politiques de l'habitat. La question de la politique de l'habitat émerge dans les années 1975-80, mobilisant administrations et élus jusqu'à constituer, dans les années 1990, une des politiques prioritaires de la CUS. En 1977, la Direction de la Construction du ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie et la Communauté Urbaine confient à l'Agence d'Urbanisme l'élaboration d'un dossier habitat qui doit préparer un plan d'action locale. La loi de décentralisation du 7 janvier 1983, qui laisse à l'Etat le bloc de compétences et les responsabilités financières de la politique du logement, donne aux communes la possibilités de mettre en place leur Programme Local de l'Habitat. Les études démarrent dès 1985. Le PLH est soumis à la délibération du Conseil Communautaire du 5 juin 1987 et mis en oeuvre jusqu'en 1993. A partir de la Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) du 13 juillet 1991, l'exercice de mise en forme d'une politique de l'habitat s'alourdit. La communauté urbaine souhaite, à la suite d'un débat spécial sur la politique de l'habitat qui a eu lieu en juin 1992, adapter son programme pour une nouvelle période de cinq ans et mandate l'Agence pour mener à bien les études nécessaires (Bachofen et alii, 94).

bibliographie

Charles BACHOFEN, Paul-André GAIDE, Ghislaine SALVAN-SOULET, "Le dossier habitat", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

Dominique BADARIOTTI, Richard KLEINSMAGER, Léon STRAUSS, "Géopolitique de Strasbourg. Permanence et mutation du paysage politique depuis 1871", La Bibliothèque Alsacienne, 1995

Francis CUILLIER, Francis DIEBOLD, Martine LALOT, "Du projet d'agglomération au nouveau schéma directeur", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

Francis CUILLIER, "La planification urbaine au coeur de l'aménagement du territoire", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

Francis DIEBOLD, "Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1973", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

Francis DIEBOLD, "Naissance des agences d'urbanisme et naissance de l'Agence d'urbanisme pour l'agglomération strasbourgeoise", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

Richard KLEINSMAGER, "Géopolitique de l'Alsace", BF, 1987

Pierre LIMOUZIN, J.-P. MARTIN, "Les investissements de la Communauté Urbaine de Strasbourg (1968-1982) : la stratégie d'un acteur urbain", in *Les mutations spatiales dans l'agglomération de Strasbourg et sa périphérie,* Pierre LIMOUZIN (dir.), Association des publications près les universités de Strasbourg, 1988

Henri NONN, "Strasbourg et sa Communauté Urbaine", in *Notes et Etudes Documentaires*, février 1982

J.-J. ROTHENBACH, "Hier et demain : AUAS et ADEUS", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

J.-F. WOLFF, "La CUS", in *Strasbourg. Chronique,* Francis CUILLIER (dir.), Ed. de l'Aube, 1994

2.3. GRENOBLE

Quoique très insuffisante, la coopération intercommunale mise en place entre 1965 et 1973 par l'équipe d'Hubert Dubedout n'a quasiment pas progressé depuis lors. L'organisation actuelle de l'agglomération repose essentiellement sur quelques SIVOM mis sur pied dans les années 1970 dans la "région urbaine grenobloise" qui regroupe 114 communes. Le plus important de ces syndicats, par la taille et les fonctions, est le Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de la Région Grenobloise (SIEPARG) qui concerne les 23 communes du centre de l'agglomération. Le SMAV (Syndicat Mixte d'Aménagement du Voironnais) regroupe quant à lui 18 communes du secteur nord-ouest de la région urbaine, le département et la ville de Grenoble. D'autres syndicats sont moins actifs, comme le SIZOV (Syndicat Intercommunal de la Zone Verte du Grésivaudan) ou le SIERPUMG (Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Réalisations du Pôle Urbain du Moyen Grésivaudan), ou bien disposent de compétences restreintes comme le SIPAVAG (Syndicat Intercommunal pour la Protection et l'Aménagement de la frange Verte de l'Agglomération Grenobloise). D'autres, enfin, très importants, ont une vocation sectorielle comme le Syndicat Mixte des Transports en Commun, SMTC, ou le Syndicat Intercommunal des Eaux de la Région Grenobloise, SIERG qui ne comprend pas Grenoble parmi ses membres (Freschi, 89) (Joly, 90).

Principal organisme de coopération, le SIEPARG est né le 2 janvier 1973 de la fusion et de l'extension du SIEPURG (Syndicat Intercommunal d'Etudes des Problèmes d'Urbanisme dans la Région Grenobloise) et des Syndicats Intercommunaux de Réalisation de la Région Grenobloise (SIRG). Fondé sur le principe du volontariat, le SIEPURG a été installé, dès 1965, au lendemain de la conquête de la municipalité de Grenoble par Hubert Dubedout. Organisé sur la base d'une représentation paritaire des communes adhérentes, ses dépenses de fonctionnement étaient calculées proportionnellement à la population de chacune. La création du SIRG, en 1968, a représenté un stade de coopération plus avancé, centré sur les problèmes d'exécution. Le SIRG eut en charge des réalisations concrètes comme l'usine intercommunale d'incinération des ordures et la construction d'un lycée technique. Le Bureau d'Implantation des Entreprises Nouvelles (BIEN) était également créé dans le domaine de l'action économique.

Le fonctionnement du SIEPURG et du SIRG s'est avéré complexe car les décisions devaient être approuvées à l'unanimité. Afin d'approfondir la coopération, une structure plus adéquate - le SIEPARG - fut créée grâce aux concessions de la ville-centre : sa représentation fut diminuée au sein de la nouvelle institution et la présidence lui échappa. Le système de participation aux dépenses fut modifié pour être désormais fixée proportionnellement à la richesse de chaque commune. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et les regroupements de communes a largement contribué, il est vrai, à la création de ce syndicat. Le SIEPARG se présentait comme une formule alternative à la menace de création autoritaire d'un district (Casalis, 84). Les élus étaient conscients que le SIEPURG et le SIRG étaient des instruments relativement inefficaces puisque toute décision devait être avalisée par chaque conseil municipal, le refus de la plus petite commune pouvant gripper l'ensemble du mécanisme. Les communes les plus importantes, toutes dirigées par la gauche, voulaient donner à l'agglomération les moyens de sa politique naissante grâce à une structure plus

opératoire. La ville de Grenoble, par la voix de son maire, appelle de ses voeux un véritable "pouvoir d'agglomération" qui soit capable de transcender les communes dans un nombre limité de compétences. Grenoble va donc faire pression pour qu'une nouvelle formule de coopération soit trouvée (Delbard, 78).

La structure d'agglomération finalement mise sur pied en 1973 - le SIEPARG - n'a que modestement empiété sur les prérogatives des communes. En raison des contradictions politiques qui la traversent, ses décisions traduisent, au coup par coup, des compromis passés entre les intérêts communaux, bien souvent au prix d'un effort demandé à la commune-centre (Delbard, 78). Les classiques frictions entre la ville-centre et sa périphérie s'alimentent de méfiances politiques : entre la représentation communiste des plus importantes communes périphériques et la commune-centre à dominante socialiste jusqu'en 1983 (Chapoutot, Pradeilles, 81) ; puis entre Grenoble et les communes avoisinantes demeurées à gauche après les élections municipales de 1983 gagnées par Alain Carignon, lequel assoie son emprise sur l'ensemble du système politico-administratif local avec la conquête du SIEPARG, en 1984, et du conseil général l'année suivante (Marcou, 90).

L'exemple de l'aménagement urbain illustre la prévalence des rapports de forces politiques au sein de l'agglomération sur toute autre considération stratégique. Les solidarités intercommunales s'engagent difficilement sur des documents spatiaux dont la qualité n'est pourtant pas contestée (Delbard, 78). Jusqu'au milieu des années 1960, la coopération en matière d'aménagement au sein de l'agglomération s'était heurtée, au problème de fond du rapport entre la ville-centre et les communes de banlieue. Le Plan Bernard conçu avant les élections municipales de 1965 était un document imprégné d'une vision de centralité où l'urbanisme des communes alentour était essentiellement inspiré par les besoins de Grenoble. La nouvelle municipalité de 1965 chercha à apaiser le conflit avec les communes de banlieue qui redoutaient l'installation d'un pouvoir fort pouvant décider du destin de l'ensemble de l'agglomération (Casalis, 84). Mais le soupçon porté à la Grenoble de la municipalité Michallon d'avant 1965 est resté tenace envers la municipalité Dubedout : crainte et ressentiment des petites communes contre la grosse, accusations périodiques de connivences avec le pouvoir d'Etat de la part des municipalités communistes (Delbard, 78).

La remise en question du Plan Bernard par la nouvelle municipalité grenobloise élue en 1965, la création de l'Agence d'Urbanisme de la ville de Grenoble puis de l'agglomération (AUAG), et surtout les réflexions et réactions suscitées par l'élaboration du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme ont donné au débat politique local une nouvelle dimension et fait de l'aménagement de l'espace un enjeu essentiel autour duquel ont pris corps tout un ensemble de discours et de stratégies (Freschi, 89).Abondamment débattues à partir des réflexions inspirées par le Livre Blanc pour l'aménagement de la région grenobloise que réalisa l'Agence d'Urbanisme en 1969, les grandes lignes de l'organisation spatiale qui sous-tendent les propositions du SDAU mêlent les conceptions inspirées par l'idéologie de la croissance et par l'utopie planiste des années soixante. Une majorité de communes accepta le schéma, mais une forte volonté politique intercommunale apparaissait comme la condition première de sa mise en oeuvre (Casalis, 84). Or, des oppositions de principe locales ont fait vieillir le document qui reste cependant la référence officielle pour l'aménagement local (Joly, 90).

L'organisation de l'aire urbanisée est actuellement insuffisante pour donner une cohérence à l'ensemble et affronter les problèmes à l'échelle adéquate. Le refus exprimé très tôt d'une formule de coopération plus approfondie et contraignante, ainsi que les rapports de force locaux, ont retardé ou rendu impossibles des choix à l'échelle de la région urbaine (Joly, 90). La réflexion et les débats et confrontations d'idées sur l'aménagement de l'agglomération sont absents ou conduits hors des instances élues, au sein de collectivités représentatives d'une partie seulement de l'agglomération. Il n'existe plus guère de politique d'aménagement urbain à l'échelle de celle-ci. L'émiettement et le cloisonnement de la coopération intercommunale, les interférences et les imbrications des limites de chaque domaine de compétence ne facilitent guère une approche globale et cohérente de l'aménagement de l'agglomération, et encore moins de la région urbaine. D'autant plus que l'Agence d'Urbanisme, qui était et demeure potentiellement un instrument précieux d'études et de réflexion, a dû, après le changement de majorité politique intervenu en 1983, consacrer l'essentiel de ses moyens à la prestation de services aux collectivités locales.

L'extension considérable des compétences des communes en matière d'aménagement à partir de 1983, et surtout de 1985, a porté l'urbanisme au premier rang des enjeux politiques locaux. Mais la grande liberté de décision accordée aux communes a peut-être réduit à néant les efforts passés déployés en vue d'une tentative d'organisation spatiale cohérente et coordonnée de l'agglomération. Les élections municipales de 1983 ont entraîné, pour la première fois depuis l'élaboration du SDAU, un clivage politique entre la ville-centre et les communes périphériques. L'absence d'un réel pouvoir d'agglomération laisse le champ libre, surtout depuis l'extension de leurs compétences, à chacune des communes de l'agglomération dont les projets sont le plus souvent conçus en référence au seul cadre communal. De ce fait, les grandes orientations spatiales du Schéma Directeur de l'agglomération s'estompent-elles en partie dans la mosaïque des projets urbains des communes (Freschi, 89).

C'est dans le contrôle de l'expansion de l'habitat individuel péri-urbain que le SDAU a trouvé ses limites les plus évidentes. Considérée comme indispensable, la maîtrise foncière fit défaut, le projet d'agence foncière dont le SDAU préconisait la création en 1971 n'ayant jamais vu le jour. Ce blocage qu'oppose le foncier dans une région où les superficies constructibles sont relativement peu nombreuses, se retrouve aujourd'hui à travers le problème principal de l'agglomération que constitue la crise du logement (Casalis, 84). Au début des années 1980, des tentatives ont lieu pour définir une véritable politique intercommunale du logement à l'initiative de la commune-centre et des certaines communes périphériques détenues par le PC et le PS. L'idée d'intercommunalité fut portée sur le devant de la scène publique mais ne débouchera pas pour autant sur des projets de programmation de logements, notamment sociaux. Le colloque du 19 juillet 1982 intitulé : "le logement dans la région grenobloise : sortir de la crise", échoue dans sa tentative d'imposer une nouvelle répartition spatiale des populations défavorisées à l'échelle de l'agglomération. Depuis lors, s'observe plutôt une attitude de repli sur les territoires communaux. L'échec de l'intercommunalité était prévisible si l'on se reporte au rapport Simonet et Léger qui indiquait en 1975 que la coopération intercommunale dans la région grenobloise se heurterait à des problèmes politiques : l'opposition conservatrice et libérale se manifeste en effet contre la

conception sociale et urbanistique de l'équipe Dubedout. Avec les élections municipales de 1983, c'est la logique libérale qui l'emporte, tant dans la commune-centre que dans l'agglomération avec le changement de majorité au sein du SIEPARG (Jacquier, Warin, 88). L'urbanisme public d'habitation n'est plus une priorité même si, voici quelques années, la municipalité Carignon l'évoque à nouveau à travers les projets de ZAC (Delpeuch, 95).

En dépit des vicissitudes de la coopération intercommunale, Grenoble se présente comme un des premiers cas, en France, d'émergence de la ville face à l'Etat. L'affirmation d'un pouvoir local fort par rapport à l'appareil d'Etat est la constante la plus affirmée de l'action municipale grenobloise menée depuis 1965. Cette volonté d'assumer pleinement le pouvoir apparaît comme une nouveauté au milieu des années 1960 où les villes étaient dominées par l'Etat et les tendances à la décentralisation orientées vers la région (Joly, 82). Avec l'arrivée d'une nouvelle municipalité, en 1965, l'urbanisme en particulier est marqué par la volonté d'innover socialement et d'affirmer une certaine autonomie par rapport à l'Etat (Delpeuch, 95). La ville chercha à se doter de moyens propres d'étude et d'expertise. L'Agence d'Urbanisme municipale mise sur pied en 1966, et dont les fonctions furent élargies l'année suivante à l'agglomération, fut l'une des premières en France. Le Livre Blanc qu'elle réalisa, préparatoire au SDAU de la région grenobloise, par la pertinence de l'analyse du processus de développement urbain, par sa rationalité, fut considéré comme un modèle du genre par les administrations techniques (celle de l'Equipement en particulier) (Delbard, 78) (Joly, 84). L'Agence d'Urbanisme apparaît comme un des éléments clés de la stratégie municipale fondée sur le refus des Zones à Urbaniser en Priorité (ZUP) et sur la promotion du logement social dans un projet d'ensemble qui vise à intégrer tous les équipements publics (Joly, 84).

Au cours des années 69-70 ont lieu les discussions pour la préparation du VIe plan. Le département est choisi pour expérimenter une procédure "pilote". Une commission locale de l'Isère est constituée où l'AUAG a une forte influence. Son rapport de 1970 propose des moyens institutionnels et réglementaires : un pouvoir local d'agglomération, une enveloppe financière globalisée et une agence foncière. Mais la tentative de la ville de Grenoble de constituer, par des moyens techniques, un instrument de négociation avec le pouvoir central va se heurter à un faisceau de réticences locales qui n'est pas pour déplaire à l'Etat central que les ambitions de la municipalité grenobloise inquiètent politiquement (Delbard, 78).

S'il paraît délicat de porter une appréciation d'ensemble sur le fonctionnement de la coopération intercommunale, elle est reconnue comme positive dans certains domaines techniques de réalisation et de gestion de réseaux ou dans quelques secteurs précis tels celui des transports en commun (le tramway, par exemple). En 1973, le SIEPARG et le Conseil Général constituent à parité le SMTC qui marque l'entrée pleine et entière de l'agglomération dans le système de gestion des transports collectifs où le Conseil Général jouissait auparavant d'une position privilégiée (Chapoutot, Pradeilles, 81) (Casalis, 84).

La coopération n'empêche pas toutefois qu'une vive concurrence puisse s'exercer entre communes (Casalis, 84). La compétition économique, en particulier, reste vive tant entre la ville-centre et les banlieues qu'entre celles-ci. Mais les petites communes peu fournies en personnel compétent reconnaissent trouver dans le syndicat un lieu utile de réflexion, et dans le potentiel qu'offre l'agence d'urbanisme une aide décisive pour leurs projets (Joly, 90).

bibliographie

Alicia CASALIS, "L'expansion urbaine et les tentatives de maîtrise", in *Notes et Études Documentaires*, n° 4769, 1984

J.-J. CHAPOUTOT, J.-C. PRADEILLES, "Régulation politique et contradictions territoriales. Les politiques locales de transport des agglomérations lilloise et grenobloise. 1972-1978", Institut d'Urbanisme de Grenoble/Ministère des Transports, 1981

B. DELBARD et *alii*, "L'adolescence d'un nouveau pouvoir communal. Grenoble 1965-1976", Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1978

Daniel DELPEUCH, "L'espace urbain et ses risques", in *Autrement*, n° 152, janvier 1995

Louis FRESCHI, "Région urbaine grenobloise", in *Revue de géographie alpine*, vol. 3, 1986

Louis FRESCHI, "Les stratégies communales de l'agglomération grenobloise", in *Revue de géographie de Lyon*, vol. 64, n° 1, 1989

Claude JACQUIER, Philippe WARIN, "Une gestion territorialisée de la présence immigrée. Le cas de Grenoble", GETUR/MIRE, juillet 1988

Jacques JOLY, "Aspects de la politique urbaine à Grenoble", in *Revue de géographie alpine,* n° 1/2, 1982

Jacques JOLY, "L'urbanisme et la politique urbaine", in *Notes et Études Documentaires*, n° 4769, 1984

Jacques JOLY, "Deux régions urbaines fortes : Grenoble et le Nord-Isère", in *Notes et Études Documentaires*, n° 4919, 1990

Jean MARCOU, "L'espace politico-administratif", in *Notes et Études Documentaires*, n° 4919, 1990

2.4. TOULOUSE

Forte de ses 600 000 habitants, l'agglomération Toulousaine a échappé, à la manière de Grenoble - ville à laquelle les élites toulousaines aiment voir leur métropole comparée - aux tentatives étatiques de structuration intercommunale. C'est sans doute que, lors de la grande offensive centrale en faveur de la constitution de structures supra ou intercommunales de gestion des agglomérations, celle de Toulouse faisait pâle figure aux côtés de ses soeurs françaises. La faiblesse de l'agglomération toulousaine ressortit moins à sa taille (elle compte 330 000 habitants en 1962) qu'à sa structure : la ville centre fait masse (323 000 habitant) et dispose d'un territoire étendu lui procurant d'utiles réserves foncières pour son développement futur. L'agglomération selon l'INSEE ne compte, en 1962, que deux communes, Toulouse et Blagnac qui, à l'époque dépasse à peine les 5000 habitants. Si, dans les années soixante, l'agglomération commence à prendre un certain poids voire connaît une croissance spectaculaire - grâce, notamment, à l'installation massive de rapatriés d'Afrique du Nord - le rapport des forces reste très largement en faveur de Toulouse, tant au plan numérique qu'en terme d'espace disponible, malgré la montée

progressive de communes périphériques, telles que Colomiers dont, traditionnellement, le Maire s'affirme comme l'opposant le plus fidèle au pouvoir toulousain.

Au total, au début de la décennie soixante-dix, la structuration de la cinquième agglomération française, malgré la sollicitude de l'Etat[1] n'est un enjeu stratégique ni pour l'Etat, ni pour les élus.

Au cours des années soixante-dix, cette question du pouvoir d'agglomération constitue en fait une monnaie d'échange entre l'Etat et les élus en même temps qu'elle permet d'alimenter, lors des échéances électorales, un débat local parfois anémique. Ce n'est qu'à partir de la seconde moitié des années quatre-vingt, lorsque l'espace toulousain se sature et qu'émergent des forces politiques municipales susceptibles de peser dans le débat local que se repose le problème du gouvernement d'agglomération, plus sérieusement cette fois. La solution trouvée par les élites toulousaines à l'aube des années quatre-vingt dix, en dépit de ses relents de compromis à la mode cassoulet, peut paraître comme une façon de trancher le débat national récurrent entre "supra communalité" et "égoïsme municipal".

2.4.1. LE THEME DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LES ANNEES 70 : MONNAIE D'ECHANGE ET ARGUMENTS ELECTORAUX

Comme dans la plupart des agglomérations françaises, les services de l'Etat ont cherché, à Toulouse, dès les années soixante, à promouvoir des formules d'intercommunalités, fortement soutenus en ce sens par certains chercheurs, géographes notamment, soucieux de gestion rationelle du développement urbain. Mais ces propositions, pour nombreuses qu'elles aient été ne semblent pas avoir donné lieu au même déploiement de forces que dans d'autres agglomérations françaises. Il semble que, autant pour les élus que pour les services de l'Etat, la question du pouvoir d'agglomération constitue en fait une monnaie d'échange, un lieu commun couramment avancé masquant une négociation dont le véritable enjeu se trouve ailleurs. Les différents projets de développement ou de structuration intercommunale proposés par l'Etat aux collectivités locales dans les années soixante (mission préfectorale de 1963, livre blanc de l'agglomération toulousaine de 1968, projet de district urbain de 1965 et de communauté urbaine en 1970) sont tous restés lettre morte. Une première mouture de l'agence d'urbanisme avorte dès 1968, lors de la publication d'un *livre blanc de l'agglomération toulousaine* qui, pour une fois, réalise l'unanimité des maires de l'agglomération... Contre lui : le maire de Colomiers rejette un projet qui, selon lui, consacre la suprématie toulousaine sur les communes de la périphérie ; le maire de Toulouse de l'époque, L. Bazerque refuse un organisme technocratique, imposé par l'Etat et qui fait la part trop belle, selon lui, aux communes périphériques.

Ce n'est que lors d'une deuxième tentative, en 1972, que l'Etat parvient à faire accepter aux communes une nouvelle agence d'urbanisme. Mais celle-ci devra désormais se soumettre aux conditions municipales. Celles-ci se révèlent draconiennes. Les rapports d'activités de l'agence d'urbanisme décrivent cette lente abdication des ambitions initiales qui marquent les

[1] 70 % des activités créées dans l'agglomération Toulousaine au cours des années soixante le sont à l'initiative de l'Etat et relèvent, directement ou indirectement, de son autorité.

activités de l'agence dans les années soixante-dix. Ne doutant pas une seconde à son origine de la force de sa mission - "faire avancer l'idée d'agglomération" - l'agence affiche une confiance sereine dans la capacité de ses chargés de mission à faire naître rapidement une structure d'agglomération 5 ans plus tard, il leur faut avouer leur désenchantement : c'est "faute d'une structure d'agglomération" que les différents chantiers n'avancent pas. Retournement spectaculaire qui singe l'impuissance des techniciens à tracer leur chemin dans les méandres du pouvoir local. Tout se passe comme si, en effet, une entente tacite s'était produite entre des municipalités pourtant farouchement opposées d'ordinaire pour ensabler toute initiative d'allure supra communale.

L'affaire du premier SDAU de l'agglomération toulousaine illustre parfaitement, si besoin en était, cette conspiration municipale : mis en chantier en 1972, le SDAU fait l'objet d'un document provisoire en 1974, puis d'un rapport présenté à la CLAU en 1975, celui-ci soumis aux conseils municipaux en 1976. A la suite des élections de 1977, certaines communes, disposant de nouvelles équipes municipales, demandent une modification de leurs POS ce qui, s'ajoutant aux difficultés surgies entre les communes quant au tracé des voiries d'agglomération[2], entraîne un nouveau délai dans l'approbation définitive du SDAU. Un document "actualisé" est publié en 1980. La CLAU demande, en 1981, d'ultimes ajustements. Le décret d'approbation du SDAU est enfin publié en 1982. Il aura donc fallu dix ans pour aboutir à un document si peu directeur qu'il se trouve mis en révision ... en 1984.

Les initiatives étatiques ou techniciennes destinées à promouvoir une gestion rationnelle de l'agglomération font donc long feu au cours des années soixante-dix.

Les élus municipaux ne montrent donc que peu d'enthousiasme à l'idée d'une structure d'agglomération. Ils ne sont pas opposés à la coopération intercommunale, pourvu que celle-ci se cantonne dans les limites de la collaboration technique classique : assainissement, eau, électricité ou transports. L'agglomération toulousaine se révèle même être un bon terreau pour l'intercommunalité de type "syndical" : on ne dénombre pas moins, aujourd'hui encore, de 70 SIVOM ou SIVU sur l'aire du SDAU. Mais toute idée de gouvernement d'agglomération qui obligerait les communes à abandonner une part significative de leurs prérogatives est a priori écartée dans les années soixante-dix. Le thème de l'agglomération et de sa structuration ne ressurgit dans le débat politique local qu'à l'occasion des campagnes électorales ou dans les joutes partisanes qui opposent régulièrement le Conseil Général (de gauche) à la mairie de Toulouse (passée à droite en 1972). La "structure d'agglomération" devient l'un des arguments des challengers de la dynastie Baudis pour le siège capitolin ou l'étendard que brandit le Conseil Général lorsqu'il veut fédérer les municipalités socialistes de la périphérie contre la mainmise toulousaine sur l'agglomération. Bref, un débat bloqué, dont chaque protagoniste connaît très exactement les termes.

Si ce débat est bloqué, au cours des années soixante-dix et lors de la première moitié des années quatre-vingt c'est sans doute en grande partie parce qu'il se focalise sur une seule question, celle des relations entre le centre et la périphérie. En d'autres termes, l'enjeu de la structuration de l'agglomération et de la constitution d'une entité supra communale s'exprime

[2] L'emprise du périphérique toulousain se trouve tout entière sur le territoire de la commune de Toulouse –ce qui conduit le Conseil Général, dans les années quatre-vingt dix à entreprendre la construction d'une deuxième rocade

essentiellement pour ou contre la ville centre : du point de vue de la ville-centre, il s'agirait de limiter la concurrence sauvage, selon ses élites, à laquelle se livrent les communes de la périphérie, plus soucieuses de leur pré carré que du développement harmionieux de l'ensemble urbain - concurrence qui, n'en doutons pas, s'exerce au détriment de la ville rose - ; vu du côté des communes de l'agglomération, il s'agit essentiellement de limiter l'emprise toulousaine sur le développement de l'agglomération, afin de mieux partager le gâteau, notamment celui des délocalisation d'origine étatique.

Cette focalisation du débat d'agglomération sur les relations centre-périphérie se comprend à la lumière de la répartition de la croissance économique et démographique toulousaine dans les années soixante-dix. Alors que jusqu'au début de la période, la ville a dominé son territoire de manière écrasante, tant en stocks (nombre d'habitants) qu'en flux (part des nouveaux arrivants), les relations s'inversent entre 1975 et 1982: Toulouse perd 25 000 habitants pendant que l'agglomération (ramenée aux limites de l'unité urbaine de 1990) en gagne 50 000. Il s'agit donc d'une concurrence réelle entre une ville centre qui peut se croire en perte de vitesse et des communes périphériques "montantes" qui souhaitent participer au partage, alors même que les ressources, dont l'Etat, au cours de la décennie précédente, était le principal dispensateur, se font de plus en plus rares.

Le seul événement marquant - et porteur - de la période se révèle être la création, en 1974 du Syndicat Intercommunal des Coteaux et de la Vallée de l'Hers (SICOVAL), réunissant quatre puis six petites communes de la banlieue toulousaine qui, le premier se trouve amené à élargir son activité à l'urbanisme, l'aménagement et au développement économique. Mais cette structure ne prendra véritablement une stature politique dans l'agglomération qu'au début des années quatre-vingt; au cours des années soixante-dix, il ne s'agit que d'un laboratoire, une exception confirmant la règle.

Il serait cependant hâtif de conclure ce balayage de la question de l'intercommunalité dans l'agglomération toulousaine dans les années soixante-dix par la dénonciation facile de l'égoîsme municipal et la condamnation des initiatives unilatérales et technocratiques de l'Etat central. Ceci est vrai, comme il est vrai que l'Etat n'a pas, à Toulouse, joué véritablement toutes ses cartes pour imposer un regroupement d'agglomération. Mais au delà de la chronique et de l'anectode, le débat récurrent sur l'agglomération, la décomposition de l'agence d'urbanisme ou bien la lenteur de l'élaboration du SDAU ont bien la même fonction : constituer autant de lieux plus ou moins discrets de négociation et d'échanges neutralisés par rapport aux oppositions formelles, telles qu'elles s'expriment dans l'enceinte du Conseil Général par exemple, où les communes peuvent se parler, en présence de l'Etat. Car si, malgré les condamnations de certains chercheurs, l'agglomération toulousaine, au milieu des années quatre-vingt, n'est pas si en retard qu'on veut bien le dire, s'agissant des grands équipements en tout cas, c'est aussi parce que les conseils d'administration de l'agence ou les commissions du SDAU jouent un rôle de scène permanente de discussions. Celles-ci ne viennent jamais, ou rarement, au jour; elles ne constituent pas la matière ordinaire du discours politique, tout entier tourné vers le bien-être des administrés de chaque territoire électif. Elles n'en existent pas moins.

On peut donc conclure sur ce paradoxe les années soixante-dix dans la métropole toulousaine : plus on agite la question d'une structuration formelle de l'agglomération, moins celle-ci prend effet ; en revanche, un système informel de régulation politique commence de s'établir, qui permet le contact entre élus municipaux. Ce réseau local constituera la base du compromis local établi au début des années quatre-vingt-dix. Mais pour que ce compromis prenne corps, il aura fallu une transformation profonde des conditions politiques au cours des années quatre-vingt.

2.4.2. A LA RECHERCHE D'UNE STRUCTURE D'AGGLOMERATION : UN RENDEZ-VOUS MANQUE ? (1982-1992)

Les années quatre-vingt voient se multiplier les signes et les déclarations en faveur d'une structuration d'ensemble de l'agglomération. Pourtant, la solution retenue en 1992, avec la création d'un district n'est que partielle et semble plutôt consacrer l'éclatement de l'agglomération que son unité. S'agit-il, une fois de plus d'un rendez-vous manqué, installant durablement Toulouse dans son archaïsme politique proverbial ? Rien n'est moins sûr.

Deux facteurs d'inégale importance participent, au cours des années quatre-vingt, d'une transformation complète de la question de l'agglomération toulousaine. Le premier facteur, décisif, consiste dans la sortie par le haut de l'opposition centre-périphérie qui avait caractérisé le débat sur la structuration de l'agglomération dans les années soixante-dix. Le deuxième facteur, plus formel en apparence, consiste dans l'émergence d'une posture nouvelle de l'Etat dans son rapport aux collectivités locales.

C'est bien la rupture de l'encerclement de la ville centre qui constitue le phénomène marquant des années quatre-vingt, s'agissant de l'évolution des conceptions politiques de l'intercommunalité à l'échelle de l'agglomération. Cette rupture de l'encerclement, qui permet à la ville de Toulouse de se dégager de son obsession obsidionale, se produit simultanément sur deux registres : le registre économique et démographique d'une part, le registre politique d'autre part.

Les années quatre-vingt voient s'engager un processus que certains analystes qualifient, à Toulouse, de "métropolisation". La conjoncture démographique et économique est favorable, on le sait, aux unités urbaines qui voient toutes une reprise de la croissance, essoufflée lors de la décennie précédente. Cette conjoncture bénéficie particulièrement à l'agglomération toulousaine qui gagne près de 80 000 nouveaux habitants entre 1982 et 1990, le solde étant nettement en faveur de la périphérie sans se faire pour autant au détriment de la ville centre qui gagne 10 000 habitants supplémentaires. La tendance s'inverse donc par rapport aux années soixante-dix : non seulement le gâteau augmente de façon plus conséquente (80 000 habitants supplémentaires contre 25 000) mais encore, il augmente de telle manière que tout le monde en profite ou peut imaginer en profiter. Si la concurrence continue de s'exercer entre les communes, elle revêt désormais l'aspect d'une "saine émulation".

Deuxième effet de métropolisation, l'esquisse d'une répartition spatiale des fonctions économiques et sociales à l'échelle de l'agglomération. Se dessinent ainsi un secteur central

(Toulouse, Colomiers, Blagnac) caractérisé par la présence des grandes entreprises nationales (aéronautique, aérospatiale) et leur sous-traitance ; un secteur sud-est où dominent les fonctions de recherche et de liaison recherche-industrie avec son prolongement résidentiel (le territoire du SICOVAL), un secteur sud, le long de la RN20, largement dédié aux fonctions commerciales de masse. Cet ensemble se trouve bordé au Nord et à l'Ouest par des communes résidentielles, plus ou moins huppées. C'est donc un début de division fonctionnelle de l'espace à l'échelle de l'agglomération qui émerge dans les années quatre-vingt, pour s'affirmer dans les années quatre-vingt-dix. L'acceptation, voire la revendication, de ces dominantes par les communes qui contribue à atténuer les effets les plus frappants de la concurrence entre les communes s'en trouvent atténués d'autant.

Ces mutations démographiques et économiques entraînent des effets dans le champ politique, que l'on peut classer schématiquement en trois registres.

- Le premier registre est celui que les politistes toulousain ont qualifié "d'effet Baudis", soit la percée progressive de la droite dans une région traditionnellement acquise à la gauche modérée : d'une part, au cours des années quatre-vingt, plus aucune force d'opposition ne semble menacer sérieusement le fauteuil du maire de Toulouse ; d'autre part, la gauche perd, en 1986, la présidence du Conseil Régional au profit de Dominique Baudis : cette collectivité territoriale ne consituera plus, on le comprend, un pôle d'opposition aux visées toulousaines. Le mouvement se poursuit, avec moins d'ampleur cependant, lors des municipales de 1989 et 1995 avec le passage de Muret à droite.

- Le principal fédérateur des oppositions à la ville centre reste donc le Conseil Général. Velui-ci tire traditionnellement sa force de son rôle de fédérateur - d'aucun disent de "parrain" - des petites communes socialistes de l'agglomération. Or voici que celles-ci, au cours des années quatre-vingt, cherchent à secouer une tutelle par trop pesante ou, selon certains, archaïque. Cette revendication d'autonomie se marque dans les différentes formules de coopération intercommunales qui voient le jour à partir de 1987 dans l'agglomération. Traditionnellement, les SIVOM et les SIVU de l'agglomération toulousaine ont conservé un caractère rural : ils sont organisés sur la base territoriale du canton, le plus souvent à l'initiative d'un conseiller général. A partir du milieu des années quatre-vingt, les formules d'intercommunalité nouvelles ne tiennent plus compte de ce découpage et se font sur la base d'accords entre maires : si certains d'entre eux sont conseillers généraux, ce n'est pas en se prévalant de cette fonction qu'ils organisent l'intercommunalité.

Ces différents phénomènes - un gâteau plus conséquent dont chacun peut profiter, l'équilibrage tendanciel entre la ville-centre et l'agglomération, l'acceptation de la division fonctionnelle de l'espace, le rééquilibrage des forces politiques et la revendication d'autonomie des communes de l'agglomération face au Conseil Général - libèrent les énergies coopératives. A partir de 1987, on assiste à une véritable explosion de formules intercommunales dans l'agglomération toulousaine. Un syndicat mixte de la technopole est crée en 1987, regroupant Blagnac, Colomiers, Toulouse, Ramonville-Saint-Agne et le SICOVAL ; il a pour objet de vendre l'agglomération à l'extérieur. Plusieurs communes du Sud-Ouest de l'agglomération se regroupent dans l'association 632, du nom de la départementale qui les relie. Sur un territoire proche, apparaît un syndicat destiné à

promouvoir le développement économique. Plusieurs zones d'activité intercommunales surgissent. Enfin, les communes du Nord se regroupent en association, bientôt en communauté de communes.

Le deuxième facteur de déblocage de la question de l'agglomération réside dans la transformation de l'attitude de l'Etat, intervenue progressivement au cours des années soixante-dix, à la faveur notamment du premier contrat de ville de l'agglomération toulousaine (1989-1992). Les services de l'Etat, la Préfecture au premier chef, se forgent progressivement une attitude nouvelle à partir de la fin des années quatre-vingt, tirant les leçons de l'histoire et, sans doute, poussés par la mise en place de la décentralisation. Cette nouvelle attitude a été qualifiée ailleurs, à propos de Toulouse justement, "d'Etat animateur" : il ne s'agit plus d'osciller entre délégation de l'initative aux collectivités locales ou recentralisation mais plutôt de trouver un mode de relations avec les collectivités locales fondé sur "l'interpellation réciproque". Les services de l'Etat, autour de la Préfecture formulent certaines règles du jeu et certaines lignes stratégiques (sur la solidarité, sur l'aménagement) et garantissent l'ouverture d'une scène publique où le débat prend corps avec les maires et leurs adjoints. On l'a vu, l'existence d'instances plus ou moins formelles de concertation entre les maires et l'accord tacite intervenu entre ceux-ci au cours des années quatre-vingt pour éliminer du débat sur l'agglomération les autres collectivités territoriales (le Conseil Général en premier) a pu constituer un terreau propice au développement d'une "conférence des maires de l'agglomération", prenant forme aussi bien dans le cadre du SDAU que dans celui du contrat de ville.

2.4.3. La solution toulousaine au gouvernement d'agglomeration : compromis politicien ou prefiguration ?

Vers le milieu de la décennie quatre-vingt, la situation des relations intercommunales dans l'agglomération toulousaine pouvait se décrire en trois strates successives :

- La permanence, plus ou moins affirmée, des structures intercommunales techniques issues des années soixante (voire, pour certaines, de l'entre-deux-guerres) et soixante-dix : syndicats d'assainissement et d'adduction d'eau, d'électrification et syndicat mixte des transports de l'agglomération toulousaine.

- La consolidation de blocs intercommunaux, constitués progressivement dans les années soixante-dix, structurant l'agglomération par grands quadrants relativement homogènes : district du grand Toulouse au centre et à l'ouest regroupant, autour de la ville centre, les communes les plus riches et les plus industrialisées de l'agglomération ; SICOVAL au sud-est (devenu communauté de ville en 1993) regroupant, autour d'un parc technologique actif les communes résidentielles huppées, peuplées d'ingénieurs, de techniciens, de cadres et de professions libérales ; le syndicat SYNERGIE au sud, constitué par les communes, dédié aux grandes surfaces et à la logistique ; la communauté de communes du nord (SIDENE), regroupant des communes résidentielles de moyenne gamme cherchant à s'insérer dans l'économie générale de l'agglomération.

• L'émergence progressive et chaotique d'une conférence des maires de l'agglomération, dans laquelle l'Etat joue un rôle de tiers, garant des termes du débat.

D'un point de vue normatif, cette solution toulousaine pourrait apparaître comme un compromis bancal, ménageant la chèvre communale et le chou de l'agglomération. De fait, le jeu des alliances a été conduit de telle manière qu'aucune rationalité unique d'agglomération n'a pu se dégager au cours des vingt dernières années. Mais à l'inverse, ne peut-on y voir une préfiguration, non pas d'un gouvernement d'agglomération, avec toute la majesté que cette expression suggère mais plutôt d'une gouvernance politique de l'agglomération. On objectera que cette notion de gouvernance politique est contradictoire dans les termes ; c'est pourtant cette expression qui décrit le mieux la solution toulousaine. Il y a gouvernance et non pas gouvernement au sens où les décisions ne dépendent pas d'une instance politique unique, identifiée précisément, légitime et couvrant l'ensemble du territoire pertinent. Mais cette gouvernance est politique au sens où les différents intérêts en présence sont représentés par des instances politiques, et ceci à deux niveaux : des regroupements économiquement et socialement homogènes pour les questions de développement économique et d'occupation de l'espace ; une instance de concertation des maires sur des questions communes à l'échelle de l'agglomération, telles que la solidarité ou l'aménagement.

Ce jeu à deux échelles représente un double avantage : il ne fait pas disparaître la commune au profit d'une entité supra communale au second degré - en ce sens, il fait perdurer la responsabilité politique des élus au suffrage universel direct ; mais il permet une régulation, par bloc d'abord, à l'échelle de l'agglomération ensuite par la représentation directe des communes.

S'il faut ajouter, on l'aura compris, que tout n'est pas si parfait que ce schéma idyllique pourrait le laisser penser - les enjeux de solidarité d'agglomération sur la question de l'exclusion sociale et spatiale ont, en particulier, du mal à se concrétiser - on peut néanmoins se demander dans quelle mesure ce système toulousain ne constitue pas une préfiguration permettant de sortir par le haut de l'alternative classique qui, s'agissant du gouvernement des agglomérations oppose les "gargantuas" au "public choice".

bibliographie

Y-a-t-il un pilote dans l'agglo ? les modes de régulation du système urbain dans l'agglomération toulousaine, Université de Toulouse-Le Mirail, CIEU, ERMOPRESS, LEREP, dact. décembre 1987

Agglomération toulousaine, bilans et perspectives, Agence d'urbanisme de l'agglomération Toulousaine (AUAT), décembre 1993

JAILLET M.-C., JEANMART D., *Le SICOVAL, à la rencontre de ses habitants et de ses élus*, Université de Toulouse-Le Mirail, dact. décembre 1993

Syndicat mixte d'études de l'agglomération toulousaine, *Demain l'agglomération toulousaine, contributions à la réflexion d'agglomération*, journée d'étude du 24 juin 1994

BERINGUIER C., BOUDOU A., JALABERT G. *Toulouse et Midi-Pyrénées, la transition*, Stock, coll. villes clés, 1971

COPPOLANI J., JALABERT G., LEVY J.-P., *Toulouse et son agglomération*, Notes et études documentaires n° 4762, La Documentation française, 1984

DONZELOT J., ESTEBE Ph., *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*

Conclusion

Ce balayage de la littérature récente consacrée à l'intercommunalité, suivi d'une étude bibliographique portant sur quatre agglomérations ouvre certaines pistes de réflexions à propos de plusieurs aspects du pouvoir local. Derrière cette question apparemment technique de l'intercommunalité point une triple interrogation sur la figure locale du politique et sur ses conditions de possibilité.

La première à trait à l'espace dans lequel se déploie le pouvoir local, et il s'agit ici d'un des thèmes les plus classiques à propos de l'intercommunalité : existe-t-il un optimum territorial, une bonne "maille" à l'échelle de laquelle le pouvoir local devrait se déployer pour trouver sa pleine efficacité ?

La deuxième à trait à la forme institutionnelle du pouvoir local : quelle part respective faut-il accorder au politique et au technique dans l'exercice du pouvoir local, existe-t-il des formes institutionnelles qui garantissent une bonne adéquation de la rationalité technique et de la rationalité politique à l'échelon local ?

La troisième piste de réflexion à trait à l'exercice effectif du pouvoir local : qui est en situation de garantir l'existence du politique au plan local, soit la mise en relation d'une délibération et d'une action publiques ? Peut-on déceler l'existence d'un acteur politique dominant, ou éminent, ou bien doit-on conclure à un exercice du pouvoir "en réseau", intégrant une pluralité d'acteurs, parmi lesquels les agents politiques ne disposent pas d'une qualité particulière ?

1. L'espace du pouvoir local : territoire pertinent ou territoire politique ?

Longtemps, la seule justification de l'intercommunalité, concédée par le pouvoir central, résidait dans la notion *d'intérêts intercommunaux*, héritée du XIXe siècle. Le syndicalisme intercommunal n'était possible, jusqu'en 1959, que pour autant que les communes apportent la preuve d'une convergence d'intérêt les amenant à se grouper. La commune étant considérée comme le territoire de base d'une collectivité politique, toute expansion pouvait apparaître comme une atteinte à cette intégrité citoyenne. On peut penser, en outre, que le pouvoir central n'était guère soucieux de voir émerger des contre-pouvoirs susceptibles de lui disputer sa toute puissance territoriale. La question s'inverse progressivement avec l'investissement progressif de l'Etat et de ses services dans l'aménagement urbain et se trouve brusquement reformulée au tout début des années soixante : les formules proposées par le pouvoir central pour rénover l'intercommunalité se calent toutes plus ou moins sur le principe de la recherche d'un territoire pertinent, ou d'un optimum territorial. Mais ce territoire est pertinent du point de vue du pouvoir central et ne vise pas à l'émergence d'un pouvoir local, encore moins d'un *local government* : les districts et les communautés urbaines prennent place dans le quadrillage étatique qui se constitue simultanément (directions

départementales de l'équipement, région). Il s'agit beaucoup plus de tracer des périmètres pertinents, relais de l'action de l'Etat que de procéder à un regroupement communal à une échelle plus petite. Car cet optimum territorial est d'abord un optimum dimensionnel, destiné à créer les économies d'échelles et les hauteurs de vues nécessaires à l'administration des agglomérations en croissance, pour lesquelles l'Etat - ou certains segments de l'Etat - nourissent de grands desseins. Le caractère volontaire des districts ne leur assure le succès… qu'en milieu rural (l'adjectif urbain est ôté de la formule au début des années soixante-dix) ; les communautés urbaines, plus contraignantes que les discticts, ne connaissent qu'un succès d'estime dans des agglomérations moyennes, au delà des quatre premières créées par la loi. Rétrospectivement, cette recherche de l'optimum dimensionnel se révèle improbable, tant il vise à agréger des orientations contradictoires. En effet, il semble difficile de demander à des élus d'abandonner une part non négligeable de leur compétences à une institution supra communale, au nom de la rationalité d'agglomération, alors même qu'aucune compensation politique ne leur est véritablement offerte - dès lors que ladite institution, géant technique, n'est qu'un nain politique, fondée sur une légitimité incertaine puisque élue au second degré. La question de l'optimum dimensionnel est donc inséparable du principe qui le fonde : s'agit-il d'une nouvelle circonscription constituant un échelon supplémentaire dans le continuum français entre pouvoir local et pouvoir central ou bien s'agit-il d'affermir le pouvoir local en lui donnant, vis-à-vis du centre assise territoriale et financière, capacité technique et autonomie politique ? L'optique française, sous couvert de compromis et de rationalité, s'est surtout cantonnée à la première ligne, la deuxième n'ayant que récemment été revendiquée par les maires des grandes villes.

L'histoire récente de l'intercommunalité en milieu urbain révèle donc plutot une tendance au pouvoir local à rechercher les moyens de son autonomie face au pouvoir central, et, pour ce faire, à se réserver le choix de la formule de coopération plutôt que d'entrer dans des cadres prédéfinis ou ardemment souhaités par les représentants locaux de l'Etat. La comparaison entre Toulouse et Bordeaux est à cet égard éclairante. Bordeaux bénéficie (?) d'une communauté urbaine, alors que cette formule, pourtant parfois évoquée, n'a jamais pu être appliquée à Toulouse. La communauté urbaine de Bordeaux se trouve progressivement empêchée de fonctionner, malgré la personnalité de ses Présidents successifs, par la revendication égalitaire, portée en permanence par les communes qui obligent l'institution d'agglomération à diluer l'optimum dimensionnel dans un saupoudrage de ses finances strictement proportionnel à la population de chaque commune qui la compose. L'agglomération toulousaine peut, en revanche, voir coexister à différentes échelles, des regroupements intercommunaux de toute nature, sans que leur somme ne coïncide avec l'aire du SDAU, ni avec celle du syndicat des transports, encore moins avec celle de l'agglomération au sens de l'INSEE (que l'on prenne pour base la ZPIU, l'unité urbaine ou bien l'aire urbaine).

Toute question politique mise à part (ceci est pourtant difficile), l'optimum dimensionnel, qu'il soit géographique ou gestionnaire constitue désormais une échelle introuvable. Les syndicats des transports le montrent bien, qui, établis sur une conception des déplacements de la périphérie vers le centre et du domicile vers le lieu de travail, voient aujourd'hui leur assise, tant territoriale que financière vaciller : le système de déplacement se complexifie pour intégrer des trajets de périphérie à périphérie, de zones rurales éloignées aux nodalités

périphériques des grandes agglomérations, pendant que la part du “domicile-travail” dans les trajets devient minoritaire. Quelle peut être, dès lors, la bonne maille de gestion ? Qui peut tracer le périmètre pertinent pour une politique des déplacements ? Celle-ci, pour faire face aux évolutions en cours, doit désormais intégrer des dimensions variables, exigeant la participation des conseils généraux, voire des conseils régionaux afin de combiner transports urbains et interurbains. Le territoire politique doit assumer sa part d’arbitraire, d’autant plus nécessaire que la recherche de l’optimum dimensionnel constitue désormais le lot commun des grandes entreprises et services publics (EDF, France Télécoms, Poste, SNCF…). L’intercommunalité ne constitue pas la réponse à cette question du territoire pertinent : elle ne peut que constituer un prolongement technique, une aide apportée aux communes dans leur fonction de base, la distribution de services.

Le “pays” peut apparaître comme le dernier avatar en date de cette recherche de l’optimum dimensionnel en milieu rural. Mais il concerne en fait plus les services de l’Etat que les collectivités locales : aucune formule particulière d’intercommunalité n’est prévue pour celle-ci en dehors de l’existant. Les services de l’Etat, en revanche, peuvent être invités à se donner une nouvelle base territoriale puisque les arrondissements seraient appelés à se calquer sur le territoire des pays, ceux-ci manifestant une identité particulière. L’intérêt de la notion de pays réside précisément dans la volonté de tracer des circonscriptions d’action étatique qui soient “en phase” avec les attentes identitaires des collectivités locales, celles-ci se fondant sur la volonté des édiles, quelques données objectives (bassins de vie, d’emploi, d’habitat…) et surtout l’existence du sacro-saint “projet” de développement local. Le problème, ici, réside surtout dans la réalité de l’arrondissement, qu’il soit redécoupé ou non : quelle serait la capacité effective du sous-préfet de pays de convoquer sur son territoire des services de l’Etat, alors même que leur maillage, en milieu rural est déjà extrêment fin, si l’on compte les subdivisions de l’équipement, les recettes fiscales, les zones d’instance des bureaux postaux, les circonscriptions du génie rural, etc. ? On sent bien la nécessité, en milieu rural d’un interlocuteur unique des collectivités locales du côté de l’Etat, ceci afin de coordonner les aides financières. Mais ce problème est plus interne à l’Etat que du côté des communes, il renvoie à une capacité d’ingénierie publique intégrant les réseaux, les équipements et les services que, pour l’instant, aucun service n’assure à lui seul. Les sous-préfets seraient-ils en mesure de le faire ? Rien n’est moins certain, sauf en ce qui concerne certaines sous-préfectures de taille respectable disposant de services susceptibles de leur assurer un certain ascendant sur les services sectoriels de l’Etat.

2. La forme du pouvoir local : le “public choice” ou le Gargantua ?

A la recherche de l’optimum dimensionnel comme mode d’intégration verticale du pouvoir local répond la recherche d’institutions supra communales “attrape-tout”, exerçant, sur un vaste territoire, une réunion de compétences arrachées aux communes mais aussi à d’autres collectivités territoriales. Cette proposition, émanant notamment des maires des grandes villes et des agences d’urbanisme, correspond à une autre conception de l’optimum dimensionnel. Il s’agit d’une conception politique, dans laquelle les élus expriment, à leur manière, la recherche d’un gouvernement local à la manière britannique : le problème est moins celui de l’étendue des compétences exercées par d’éventuels gouvernements

d'agglomération que la rupture que ceux-ci introduiraient dans le principe d'intégration verticale et horizontale qui caractérise l'administration territoriale française. En effet, un tel mode de gouvernement d'agglomération induit nécessairement une autonomie accrue des grandes villes, cumulant les compétences communales, départementales voire régionale sur leur territoire : seuls demeureraient comme interlocuteurs des équipes municipales les services de l'Etat, considérablement amoindris évidemment, face à des organismes puissants, disposant de moyens de leur autonomie.

A cette conception s'oppose celle que les américains qualifient de *public choice*, soit l'éclatement des agglomérations en communes concurrentes, donnant à l'espace urbain des aspects fortement contrastés, autant par le type d'activité, le type de population voire le "style" d'exercice du pouvoir local. Les citoyens, dans cette perspective seraient à même de voter "avec leur pieds", changeant de commune au sein d'un marché politique d'agglomération dont la diversité serait garanti par l'éclatement. Dans le système américain, la régulation est assurée depuis Washington par les programmes fédéraux, incitant les collectivités de base à prendre position sur les orientations nationales.

Le modèle français d'intercommunalité est à mi-chemin de ces deux conceptions extrêmes. Il se situe dans une tradition pragmatique beaucoup plus répandue qu'on ne veut bien le dire s'agissant de l'administration territoriale. Tel qu'il se stabilise aujourd'hui (?), il constitue un modèle possible d'équilibre entre un principe général d'intégration verticale (hiérarchies des administrations) et horizontale (circulation des élites administratives d'un segment administratif à un autre) d'une part et logiques territoriales d'autre part. Si la compétition entre collectivités locales de même échelon et entre les échelons de collectivités locales est fréquente et forte, l'impression est non moins forte que se développent, nécessité faisant loi, des relations de coopération jouant un rôle régulateur dans un système généralement décrit comme fragmenté. Ici encore, l'agglomération toulousaine offre une figure intéressante d'un système local organisé selon une logique de blocs homogènes au plan social et économique mais disposant de scènes publiques où peuvent se délibérer les enjeux d'agglomération. On voit, dans ce cas de figure, comment peut exister une convergence entre des recherches de coopérations intercommunales intérieures à l'agglomération d'une part et un rôle régulateur de l'Etat, offrant via le schéma directeur ou le contrat de ville des instance de rencontre entre ces organismes de coopération intercommunale.

Ce rôle régulateur (ou animateur) de l'Etat, permettant de lier coopération volontaire et solidarité d'agglomération éprouve néanmoins des difficultés à se maintenir dans la durée, au delà des moments particuliers de mobilisation que représente la discussion sur les schéma directeurs ou les différents contrats. Le Préfet est en effet mal outillé pour exercer un véritable leadership sur les services de l'Etat au quotidien. Pourtant, la validité du modèle de régulation locale, permettant d'éviter l'oscillation entre le morcellement consumériste des agglomérations et leur unification totalisante est sans doute à ce prix. C'est paradoxalement sans doute moins d'une réorganisation des pouvoirs locaux que d'un renouveau de la posture de l'Etat au quotidien qu'il faut attendre le développement de ce modèle original de régulation entre singularités locales et solidarités d'agglomération.

3. Le pouvoir local : gouvernement ou gouvernance ?

La tradition française ne s'est longtemps intéressée qu'aux aspects juridiques du pouvoir local. Avec les études de Grémion, Thoenig et Worms et les travaux du centre de sociologie des organisation, s'est édifié un modèle plus sociologique, décrivant les interactions entre les représentants du centre (les bureaucrates) et ceux de la périphérie (les bureaucrates). Ce “pouvoir périphérique” nuançait singulièrement l'image d'un pouvoir local figé dans des structures obsolètes et campé sur des compétences résiduelles, octroyées par le centre. Ce modèle s'est ensuite complexifié avec la sociologie marxiste des années soixante et soixante-dix qui a proposé la notion de “scène locale” pour décrire les relations qui se nouaient entre les représentants de l'Etat, les élus et les techniciens locaux et les groupes économiques, industriels ou tertiaire. Avec la scène locale, le principe d'un pouvoir assis sur les seules limites de la loi, de la légitimité élective se trouvait transformé par l'irruption des intérêts économiques, conçus comme l'un des acteurs dominants du système local. Mais demeurait la thèse de l'autonomie relative de l'Etat et, par extension, celle du pouvoir local : les élus ne sont pas, dans la sociologie urbaine marxiste, les représentants fidèles des seuls intérêts de la classe dominante mais jouent un jeu autonome.

Certes, mais quelle est leur marge réelle d'autonomie ? Et quelle est la nature de cette “autonomie relative” du politique ? Les travaux récents sur la “gouvernance locale” tendent à réduire le politique local à un acteur parmi d'autre n'ayant guère de position éminente mais défendant des intérêts aussi particuliers que l'Etat, les grands groupes économiques ou les grands services publics. Cette hypothèse a quelque chose de délétère s'agissant de la possibilité du politique et met en question toute tentative d'établir les limites, la nature et la capacité d'action du pouvoir local. Si le politique n'est qu'un acteur parmi d'autres, alors son autonomie, même relative ne s'exerce que dans le champ qui lui est propre, soit ce que les collectivités locales peuvent directement contrôler. Le politique ne peut prétendre à traiter de l'ensemble des affaires de la cité mais seulement de celles qui lui sont laissées en propre. La question de l'intercommunalité devient dès lors secondaire : il est presque négligeable de savoir si les communes ont ou n'ont pas intérêt à se grouper, puisque ceci ne leur donnera un avantage (ou un handicap) que dans la sphère politique, elle même sinon marginale du moins fortement diminuée par rapport à ses prétentions. De fait, même au sein de la sphère publique, il semble que la marge de manoeuvre d'un maire de grande ville (qu'il soit par ailleurs président de district ou de communauté urbaine semble ne rien changer à l'affaire) soit singulièrement réduite, dès lors qu'il veut intervenir sur ce qui structure l'activité urbaine. Pour ne prendre qu'un des exemples les plus frappants, les grands services publics (EDF, Télécoms, SNCF, Poste, Hôpitaux…) suivent des logique autonomes, d'ordre économique et gestionnaire et peuvent, de manière quasi souveraine, décréter que Montpellier sera un centre secondaire pendant que Marseille devra concentrer les directions d'un grand sud-est réunifié. Il semble que même la capacité d'action directe du député-maire d'une grande ville auprès du gouvernement trouve ses limites devant des logiques territoriales qui échappent presque autant à la décision nationale qu'à la pression locale. Le schéma de la gouvernance semble donc bien valable, en tout cas, si l'on observe la relation des élus aux grands services publics (ou même aux grands groupes privés, de plus en plus gestionnaire des services urbains).

Cependant, la carte du politique n’est, semble-t-il, pas tout à fait jouée. En effet, il ne faut pas considérer la capacité dont dispose chaque acteur politique du système local mais plutôt le poids de l’ensemble du système politique local sur les autres systèmes (notamment le système économique et les systèmes sociaux). Vu sous cet angle, le poids du politique redevient important, pour autant que l’on veuille bien considérer que le système politique local se compose non seulement des communes mais encore des établissements publics de coopération intercommunale, des administrations publiques locales d’ordre divers, du Préfet et des services de l’Etat. Si ce système politique local (politico-administratif pour reprendre les termes de Grémion) se trouve en mesure de faire jouer ses atouts (délibération, mobilisation sociale, production de normes), il dispose alors d’un poids éminent pour peser sur les affaires locales. Dans ce schéma de gouvernance politique (gouvernance car le pouvoir n’est pas exercé par un seul acteur mais politique tout de même car ces acteurs participent du système politique) que l’on a pu voir s’exercer à Toulouse, l’intercommunalité ne vient pas comme un point de suture, arrêter l’hémorragie d’un morcellement territorial infini pour introduire une rationalité définitive mais joue plutôt le rôle d’un acteur intermédiaire, à côté des collectivités locales, susceptible de donner plus de poids au discours et à la décision politique. Le politique, pris au sens large, peut devenir l’animateur de la scène locale et retrouver, ou maintenir, l’autonomie relative que les marxistes lui avait concédée.

On oppose traditionnellement l'intercommunalité technique, ou syndicale, à l'intercommunalité de "projet", déployant ses activités dans de multiples directions dans une perspective de "développement". Cette distinction recouvre en fait deux champs d'action de l'intercommunalité : les services "de base", développés dans le cadre de l'intercommunalité syndicale (ou districale) et le "développement économique", généralement rangé sous l'étiquette "projet" ; cette distinction recouvre aussi deux échelles différentes de l'intercommunalité : l'intercommunalité technique se conçoit à l'échelle de la proximité (cf. par exemple, l'importance rémanente du canton dans les périmètres de coopération intercommunale syndicale y compris en milieu urbain) ; l'intercommunalité de projet se déploierait à une échelle plus petite, soit celle de l'agglomération en milieu rubain ou du pays en milieu rural.

Cette distinction, entre les "anciens" et les "modernes" se nourrit en fait de tous les présupposés relatifs à la "bonne échelle territoriale" et valorise celle de l'agglomération au détriment de la proximité, considérée comme archaïque dans sa propension à reproduire le morcellement communal. La différence entre le technique et le projet ne résiste guère à l'analyse. La seule différence réside peut-être dans le changement de nature de l'agglomération ou du pays : l'intercommunalité syndicale constitue un prolongement de l'activité ordinaire de la commune, la distribution de services au citoyen, et ne se trouve discutée pour autant que les différents conseils municipaux le souhaitent. L'apparition, à des échelles plus petites, de formules intercommunales plus intégrées (communautés de communes ou de villes) peut donner à l'agglomération ou au pays la dimension délibératrice qui lui manquait dès lors que l'on passe d'une assise financière sur le principe de la

cotisation (SIVU, SIVOM, districts sans fiscalité propre) à une assise financière identifiée : ces nouvelles formules prélèvent l'impôt, à l'instar des communautés urbaines.

La différence entre les anciens et les modernes ne résiderait pas tant dans un contenu indécidable (service ou projet) que dans la possibilité d'une forme délibératrice à une échelle traditionnellement réservée à la décision rationnelle, fondée sur l'analyse "objective" des phénomènes sociaux et économiques. Les deux formes de la citoyenneté - la citoyenneté politique abstraite et celle du "citoyen situé" dans ses interdépendances objectives - seraient susceptibles, sinon de se rejoindre, du moins de trouver un point d'accroche : dans le cadre d'une intercommunalité politique (et non pas de projet), la réunion des élus trouveraient moyen de délibérer à propos des phénomènes actuels qui caractérisent les agglomérations : fragmentation, spécialisation, interdépendance. Non qu'ils seraient, une fois pour toute, à la bonne échelle, disposant des bonnes compétences et de la bonne formule gouvernementale mais parce que la constitution d'espaces publics intercommunaux leur donnerait à la fois moyen de peser (ou sentiment de pouvoir le faire) et occasion de débattre.

Cette (re)constitution du politique à l'échelle des agglomérations a un prix à payer. Soit on admet la nécessité de l'émergence de "Gargantua" cumulant, à l'échelle de l'agglomération, les capacités politiques et techniques des communes (légitimité et distribution de services), soit l'on admet que la fonction politique à l'échelle d'une agglomération ne peut se résoudre par la constitution d'une seule instance intercommunale classique, de type communauté urbaine ou district. On voit comment ce type d'institution, commode pour les acteurs sectoriels (le fameux interlocuteur unique), se trouve en fait très vite soumise aux logiques sectorielles, techniques voire industrielle des acteurs, publics ou privés. Ici encore, la comparaison entre Toulouse et Bordeaux est éclairante : la logique technique a permis à l'agglomération Bordelaise de connaître une phase de croissance et de modernité forte, pendant que l'agglomération toulousaine paraissait embourbée dans des querelles de clochers, bloquant la plupart des dossiers et autorisant un développement largement anarchique de l'urbanisation. Cette faiblesse structurelle de l'agglomération toulousaine, soumise à une fonction politique éclatée pourrait constituer aujourd'hui, paradoxalement, un atout : l'agglomération toulousaine ne dispose pas de centre politique, elle est polycentrique, ce qui oblige les acteurs techniques à une démultiplication des négociations avec les élus, à trois niveaux au moins : le niveau communal, le niveau intercommunal et l'échelle de l'agglomération, via le SDAU, le syndicat des transports, ou le contrat de ville. Ce qui peut apparaître comme une perte de temps aux yeux de la plupart des acteurs techniques, y compris les services de l'Etat, peut constituer en fait un gain politique. La condition de cette plus value politique réside sans doute dans l'acquisition, par l'Etat d'une véritable ingénierie ou "science" politique, lui conférant une position éminente dans le débat local. Paradoxalement, compte-tenu du modèle politico-administratif français, le morcellement politique des agglomérations semble plus favorable à l'émergence d'une figure renouvelée du politique local que son unification.